

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

GISELLE CARVALHO

**CIDADE INFORMAL E VULNERABILIDADE  
SOCIOECONÔMICA E CIVIL: estudo de caso do Jardim  
Progresso em Tijucas/SC**

Florianópolis  
2014

GISELLE CARVALHO

**CIDADE INFORMAL E VULNERABILIDADE  
SOCIOECONÔMICA E CIVIL: estudo de caso do Jardim  
Progresso em Tijucas/SC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – PGAU – UFSC, para obtenção do título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Linha de Pesquisa 2: Planejamento, gestão e meio ambiente.  
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Torres Moraes

Florianópolis  
2014

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

Carvalho, Giselle

Cidade informal e vulnerabilidade socioeconômica e civil  
; estudo de caso do Jardim Progresso em Tijucas/SC /  
Giselle Carvalho ; orientador, Sérgio Torres Moraes -  
Florianópolis, SC, 2014.  
162 p.

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

Inclui referências

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Informalidade urbana. 3.  
Vulnerabilidade socioeconômica e civil. 4. Políticas  
públicas. 5. Recomendações de diretrizes . I. Moraes,  
Sérgio Torres. II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III.  
Título.

Giselle Carvalho

**CIDADE INFORMAL E VULNERABILIDADE  
SOCIOECONÔMICA E CIVIL: estudo de caso do Jardim  
Progresso em Tijucas/SC**

Esta Dissertação/Tese foi julgado(a) adequado(a) para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade - PGAU-Cidade.

Florianópolis, 20 de junho de 2014.

---

Prof. Sérgio Torres Moraes, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

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

---

Prof. Almir Francisco Reis, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof. Lino Fernando Bragança Peres, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof. Stavros Wrobel Abib, Dr.  
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI

Dedico aos meus pais, Zenir e Gilson,  
e a todos que buscam uma solução  
para a cidade informal.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me oportunizado viver este momento;  
Agradeço aos meus pais, Zenir e Gilson, por todo o apoio de sempre e aos meus demais familiares por simplesmente o serem;

Agradeço ao meu namorado Emerson por todo o amor, incentivo, apoio e compreensão;

Aos meus amigos: Dayane, Diego, Fernanda, Geisa, Gláucia, Suzana e Carina, pela amizade e pelos constantes estímulos em relação à vida acadêmica;

À amiga Berenice por dividir ideais e por todo o apoio durante a pesquisa, acompanhamentos nas visitas de campo e ajuda na formatação e revisão do texto;

Aos meus amigos da turma de 2012 do PGAU-Cidade, especialmente: Juliana, André Carvalho e Eduardo.

Ao meu orientador, Sérgio Torres Moraes, por ter me apresentado a esse programa de Pós-Graduação e por ter me ajudado a dar forma ao desejo de estudar o Jardim Progresso;

Aos professores supervisores de estágio de docência, e membros das bancas de qualificação e de defesa final por todas as considerações e contribuições;

À Adriana por estar sempre apta a ajudar;

A CAPES por me contemplar com a bolsa de estudos que permitiu que eu me dedicasse exclusivamente à pesquisa.

A todos os entrevistados durante esta pesquisa: funcionários da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/SC), funcionários da Prefeitura Municipal de Tijuca, Prefeito de Tijuca, Delegado da Polícia Civil de Tijuca;

Um agradecimento especial aos moradores do Jardim Progresso, por terem motivado esse trabalho e por nos receberem com muita gentileza para a realização das entrevistas e contribuírem ao compartilhar suas experiências, pois sem sua colaboração não teríamos alcançado o resultado final.

“Não vos conformeis com este mundo.” (Rm,  
12,2)

## RESUMO

O rápido crescimento das cidades gera uma infinidade de problemas relacionados à expansão da ocupação do território como o surgimento de áreas informais, gerando fatores que contribuem para intensificar a “vulnerabilidade socioeconômica e civil” contida na informalidade da ocupação. O presente estudo lança um olhar acerca do processo de ocupação e consolidação do assentamento Jardim Progresso no Município de Tijucas/SC, área representativa destes problemas, com o objetivo de através do entendimento desta questão, poder contribuir com recomendações para o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas, tanto sociais quanto de desenvolvimento urbano, a fim de mitigar a vulnerabilidade socioeconômica e civil contida na área. Após a contextualização da informalidade urbana no Brasil e no mundo, bem como a análise de exemplos de intervenção em áreas informais, e o esclarecimento do processo de formação do Jardim Progresso, são apresentados como resultados o levantamento de visões acerca da consolidação da área, verificação dos serviços de estrutura urbana e da realidade socioeconômica dos moradores dessa comunidade. A partir desses resultados foram discutidas quatro recomendações de diretrizes: 1) Necessidade de regularização urbanística e fundiária; 2) Permeabilização do tecido urbano; 3) Intervenções espaciais e estruturais, 4) Implantação de equipamentos de âmbito social. Acreditamos que essas recomendações nos permitem visualizar possibilidades de conexão entre assentamento e município, logrando deste modo a mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil presentes em assentamentos como o Jardim Progresso.

**Palavras-chave:** Informalidade. Vulnerabilidade socioeconômica. Vulnerabilidade civil. Políticas públicas. Assentamentos.



## ABSTRACT

The fast growth of the cities creates a big array of problems related to the expansion of the occupation of the territory as the emergence of informal areas. This process develops factors that contribute to intensify the socioeconomic and civic vulnerability contained in the informality of the occupation. The present study is an investigation about the occupation process of the settlement Jardim Progresso which started almost two decades ago in the city of Tijucas, state of Santa Catarina, Southern Brazil, which represents this vulnerability. The study main aim is to contribute with recommendations for the establishment of guidelines for developing social and urban policies able to mitigate the existing vulnerability in such areas. After bibliographic survey that contextualized the urban informality in Brazil and in the world, as well the analysis of qualification examples in these areas, and the elucidation of the formation process of Jardim Progresso, were presented as results the visions about the area consolidation, and the verification of the urban structure and socioeconomic reality from the people who lives in this community. From these results were discussed four recommendations for guidelines: 1) Need for urban and land regularization; 2) Urban permeabilization; 3) Spatial and structural interventions; 4) Implementation of social scope equipment. We believe that these recommendations allow us to visualize possibilities of connection between the studied settlement and the town, achieving in this way the mitigation of the socioeconomic and civil vulnerability present in settlements like the Jardim Progresso.

**Keywords:** Informality. Socioeconomic vulnerability. Civic vulnerability. Policies. Settlements.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Financiamentos do SFH e Programas Alternativos -64/84 em mil unidades.....	32
Tabela 2 - Síntese da Execução de programas entre 1995/1998. ....	35
Tabela 3 - Percentual de Famílias Beneficiadas por forma de Intervenção entre 1995/1997.....	36
Tabela 4 - Personagens do Jardim Progresso .....	113
Tabela 5 - IEB – Infraestrutura Básica.....	131
Tabela 6 - IEA – Infraestrutura Ampliada.....	132
Tabela 7 – Recomendações de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas e de desenvolvimento urbano no Jardim Progresso.	146

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Programas por Faixas de Renda 1995/2003.....	37
Quadro 2 - Crescimento do déficit habitacional por faixa de renda.....	38

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Jardim Progresso .....	19
Figura 2 - Cidade dos Mortos, Cairo, Egito. ....	48
Figura 3 - Cidade dos Mortos, Cairo, Egito. ....	48
Figura 4 - Chawls em Mumbai, Índia.....	49
Figura 5 - Chawls em Mumbai, Índia.....	50
Figura 6 - Crianças brincam na água poluída. Manila, Filipinas. Março, 2010. ....	51
Figura 7 - Represa de Guarapiranga/SP. Manancial ameaçado pelas substâncias químicas para manter a água potável. ....	52
Figura 8 - Banheiro pessoal biodegradável “Pee Poo”.....	53
Figura 9 - Morro da Providência, Rio de Janeiro. ....	54
Figura 10 - Primeiros barracos no Morro da Providência. ....	55
Figura 11 - Maiores populações faveladas por país. ....	56
Figura 12 - Fernão Cardim antes da intervenção do Favela-Bairro .....	61
Figura 13 - Fernão Cardim depois da intervenção do Programa Favela- Bairro .....	61
Figura 14 - Quinta do Caju.....	63
Figura 15 - Quinta do Caju.....	63
Figura 16 - UPP X UPD.....	65
Figura 17 - Bogotá .....	67
Figura 18 - Intervenções em Medellín, Colômbia.....	68
Figura 19 - Library Parks, San Javier, Medellín .....	69
Figura 20 - Inserção do Jardim Progresso como AEIS. ....	95
Figura 21 - Creche ( e obras de ampliação) no Jardim Progresso – dez./2013. ....	98
Figura 22 - Unidade Básica de Saúde – dez./2013.....	99
Figura 23 - Área de lazer ampliada – dez./2013.....	99
Figura 24 - Operação da Polícia Civil realizada no Jardim Progresso em 2012.....	102
Figura 25 - Apreensão de armas em operação realizada em 2012. ....	103
Figura 26 - Apreensão de drogas em operação realizada em 2012. ....	104
Figura 27 – Regiões onde vivem os moradores entrevistados.....	112
Figura 28 - Casas entregues em 2011 pela Prefeitura Municipal de Tijucas. ....	116
Figura 29 - Detalhe de uma das casas entregues em 2011 pela Prefeitura Municipal de Tijucas, sem forro.....	117
Figura 30 - Carnê de IPTU cobrado a partir de 2013 pela PMT. ....	121
Figura 31 - Ausência de pavimentação no Jardim Progresso.....	124
Figura 32 - Ausência de pavimentação no Jardim Progresso.....	125

Figura 33 - Natal Solidário no Jardim Progresso - 2013.....	136
Figura 34 - Permeabilização do tecido – Abertura de vias transversais.....	143
Figura 35 - Implantação de equipamentos de âmbito social .....	145

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 TEMA E JUSTIFICATIVA .....	15
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	22
1.2.1 Objetivo Geral.....	22
1.2.2 Objetivos Específicos.....	22
1.3 COMPOSIÇÃO DO MÉTODO.....	23
1.3.1 Primeira Etapa: Abrangência e contextualização da área de estudo.....	23
1.3.2 Segunda Etapa: Levantamento de dados e resultados das entrevistas.....	24
<b>2 DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS À INFORMALIDADE ...</b>	<b>27</b>
2.1 PERIODIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	27
2.1.1 Entre 1889 e 1930 .....	27
2.1.2 Entre 1930 e 1948 .....	28
2.1.3 Entre 1964 e 1989 .....	30
2.1.4 Anos 90 .....	34
2.1.5 Projeto Moradia.....	37
2.1.6 O início de uma nova política habitacional no Governo Lula.....	39
2.2 O ESTATUTO DA CIDADE.....	42
2.2.1 Regularização Fundiária.....	43
2.3 INFORMALIDADE URBANA.....	47
2.3.1 Informalidade: Uma visão global e local.....	47
2.4 INTERVENÇÕES DE MITIGAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA E CIVIL EM ÁREAS INFORMAIS.....	58
<b>3 O MUNICÍPIO DE TIJUCAS E O ASSENTAMENTO JARDIM PROGRESSO .....</b>	<b>71</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TIJUCAS .....	71
3.1.2 O Conselho de Desenvolvimento Urbano de Tijuca.....	75
3.1.3 Mandato atual e propostas de governo.....	76
3.2 HISTÓRICO DO JARDIM PROGRESSO DE ACORDO COM O PROCESSO 04972.000264/2044-69 DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO.....	77
3.2.1 Caracterização da área.....	77
3.2.2 Início das Ocupações Irregulares .....	82
3.2.3 Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito e Termo de Ajustamento e Condutas (TAC).....	84
3.2.4 Do cumprimento do Contrato de Cessão e Termo de Ajustamento e Condutas (TAC).....	86

3.2.5 Investimentos em Habitação através da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC).....	90
3.2.6 A inserção do Jardim Progresso no Plano Diretor do Município.	94
3.2.7 Habitação de Interesse Social .....	95
3.3 JARDIM PROGRESSO: UMA ÁREA VULNERÁVEL.....	96
3.3.1 Vulnerabilidade Socioeconômica e Vulnerabilidade Civil no assentamento .....	96
<b>4 ESTUDO DE CASO DO JARDIM PROGRESSO .....</b>	<b>107</b>
4.1 VISÕES ACERCA DA CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA.....	107
4.2 O RETRATO DO JARDIM PROGRESSO.....	111
4.2.1 Dados Socioeconômicos e verificação da Estrutura Urbana.....	111
4.2.2 Visão e Ação do Poder Público.....	133
4.3 RECOMENDAÇÕES PARA O ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO URBANO .....	140
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>147</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>151</b>
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>157</b>
ANEXO 1 – TÓPICOS PARA ENTREVISTA ESTRUTURADA ACERCA DA CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA.....	157
ANEXO 2 – TÓPICOS PARA ENTREVISTA ESTRUTURADA COM MORADORES. LEVANTAMENTO SOCIOECONÔMICO E VERIFICAÇÃO DA ESTRUTURA URBANA.....	157
ANEXO 3 – DOCUMENTO EMITIDO POR OFICIAL DE JUSTIÇA JUSTIFICANDO A NÃO ENTRADA NA ÁREA .....	159
ANEXO 4 – MAPEAMENTO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA NO JARDIM PROGRESSO.....	160
ANEXO 5 – MAPEAMENTO DA INFRAESTRUTURA AMPLIADA NO JARDIM PROGRESSO.....	161

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E JUSTIFICATIVA

Segundo o Departamento de Relações Sociais e Economia de Nova Iorque (2002 *apud* DAVIS, 2006) “Em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes, hoje são 400 e em 2015 serão pelo menos 550”. O rápido crescimento das cidades gera uma infinidade de problemas relacionados à expansão, cobertura da rede de serviços e infraestrutura urbana, tendo como consequência o surgimento de áreas informais, a falta de estrutura de transporte, uso irracional do solo, fragilidade ambiental, exclusão social, criminalidade, dentre outros fatores que contribuem para intensificar a vulnerabilidade contida nesta informalidade urbana.

Segundo Davis (2006), há mais de duzentas mil favelas no mundo, cuja população varia de algumas centenas a mais de um milhão de pessoas em cada uma delas. O autor também afirma que a maioria dos pobres urbanos não vive mais nos bairros pobres no centro da cidade. Desde 1970 a maior parte do crescimento populacional urbano foi absorvida pelas comunidades faveladas da periferia das cidades do terceiro mundo.

As soluções encontradas pelas populações pobres, sem acesso ao mercado formal de terras, são de inúmeras naturezas. Destas soluções surge uma série de tipos específicos de ocupação e assentamentos nos núcleos metropolitanos e nas periferias, desde a acomodação em cortiços, passando pelas invasões, loteamentos clandestinos até o estabelecimento dos moradores nas ruas.

A Cidade dos Mortos e os Chawls, localizados no Cairo e em Mumbai, respectivamente, são exemplos dessas ocupações. No primeiro, um milhão de pobres usam sepulturas como módulos habitacionais pré-fabricados e no segundo a população mais pobre se acomoda em moradias precárias de apenas um cômodo.

Povoamentos informais em encostas, áreas de depósito de lixo tóxico, solos instáveis que levam a desabamentos e deslizamentos de terra, avalanches, inundações, terremotos, incêndios interação entre pobreza e indústrias, trânsito caótico, infraestrutura precária, apropriação de reservas ambientais, diferença entre níveis de geração e tratamento de resíduos, esgotos lançados sem tratamento diretamente em rios e cursos d'água, dentre outros fatos, são características presentes na



informalidade urbana ao redor do mundo. Tudo isso torna estas áreas potencialmente vulneráveis a desastres.

Nesta pesquisa trata-se especialmente da vulnerabilidade socioeconômica e civil. A primeira se refere à situação de fragilidade a qual as camadas mais pobres se encontram submetidas e sua falta de acesso às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania. Já a segunda refere-se à integridade física das pessoas, ou seja, o fato de vastos segmentos da população estarem mais expostos à violência praticada por bandidos e pela polícia. (KOWARICK, L. F. F, 2009).

Ao longo da história, as cidades brasileiras foram marcadas pela desigualdade social. A primeira favela no Brasil surgiu no Rio de Janeiro no final do século XIX, no então Morro da Providência, sendo ocupada pelos soldados vindos da Guerra de Canudos e também pelos ex-moradores de cortiços.

Segundo Maricato (2009), durante o século XX um rápido processo de urbanização ocorreu no país, sendo que a maior ocorrência de habitações informais se concentrava nas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda de acordo com a autora, a economia brasileira teve um crescimento muito significativo entre as décadas de 70 e 80 e seguida de um forte declínio entre os anos 80 e 90, levando ao desemprego e surgimento da violência (até então pouco comum) nas grandes metrópoles.

Com o declínio do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH), na década de 80, iniciou-se um longo período de redução de investimentos públicos e privados na produção de moradias, de modo que as favelas e formas de habitação informal tiveram um crescimento explosivo. (MARICATO, 2009).

O último Censo realizado no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aconteceu no ano de 2010. O IBGE já vinha definindo essas áreas como Aglomerados Subnormais em recenseamentos anteriores, sendo que este conceito foi reformulado para sua aplicação no Censo 2010, que o define como:

O setor de aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e

estando dispostas em geral de forma desordenada e densa. (IBGE, 2010).

Visto que o conceito do IBGE exclui áreas com menos de 51 unidades habitacionais, deixando de fora grande parte dos assentamentos existentes no País, outro conceito pertinente para definir favelas e áreas informais é a definição de Sugai (2009, p. 167), que considera que:

[...] para a definição de favela, o critério mais adequado é o estatuto jurídico da terra, ou seja, a ocupação ilegal da terra (FERNANDES, 2003; MARICATO, 2006; TASCHNER, 2003), e não o critério da qualidade das moradias, que mantém a análise na esfera do consumo, ou pela quantidade de domicílios, critério adotado pelo IBGE (2000), que tem demonstrado nítida tendência à subestimação das favelas.

O padrão da habitação informal no Brasil vem mudando, conforme indica estudo realizado pelo IBGE em 2013. A imagem da favela carioca pendurada em encostas não é mais o perfil majoritário desse tipo de área no país. Foi constatado que 1.692.567 (52,5%) dos domicílios em aglomerados subnormais do País estavam em áreas planas; 862.990 (26,8%) em aclave/declive moderado; e apenas 68.972 (20,7%) em aclave/declive acentuado. (EM DIGITAL, 2013)

O estudo também concluiu que em aglomerados com predomínio de áreas planas há uma predominância significativa de construções térreas, quadras com lotes regulares e vias de circulação que permitem a passagem de caminhões e carros, desfazendo novamente a típica imagem das vielas estreitas com construções de mais de um pavimento. O assentamento Jardim Progresso, situado no município de Tijucas/SC e abordado neste trabalho, se encaixa nesses novos moldes da favela brasileira, estando localizado em área plana e não em encosta de morro, tendo ruas amplas e grande número de construções térreas.

O município de Tijucas está situado em uma planície do litoral de Santa Catarina, às margens do rio de mesmo nome e da BR 101. A partir da década de 80 enquanto no cenário nacional enfrentava-se inflação, desemprego, queda dos salários e conseqüentemente a proliferação de áreas ocupadas de maneira informal, no município de Tijucas surgiam os primeiros assentamentos, caracterizando áreas vulneráveis no âmbito socioeconômico e civil. Estes locais foram denominados como Casarão no Centro, Aldeia e Pontal no bairro da Praça e por último, surgido já na

década de 90, o Jardim Progresso, mais conhecido como “Sem Terras”, no Bairro Areias.

Localizado em terras pertencentes à União, o Jardim Progresso conta com um pouco mais de dois quilômetros de extensão e 667 lotes<sup>1</sup>, abrigando aproximadamente 800 famílias, sendo o mais jovem e também maior assentamento existente no município. O local é marcado pela constante presença da violência e do tráfico, caracterizando o maior problema urbano de Tijuca na atualidade. A partir do mapa, percebe-se como o assentamento (em cinza) encontra-se fisicamente segregado do município, visto que existe apenas uma ligação entre ele e a Av. José Manoel Reis (em amarelo). No entanto, a extensão da área que fica isolada do tecido urbano permite que este seja um local onde o tráfico se instale e permaneça “longe” dos olhos da população e do poder público, o que torna a área ainda mais vulnerável.

---

<sup>1</sup> Cadastrados no Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI) do município. Informação cedida pelo Procurador Municipal em maio de 2014.



Figura 1: Localização do Jardim Progresso  
 Fonte: Elaborado pela autora, abril, 2014.

Além da carência de infraestrutura e das condições que favorecem a instalação da criminalidade, outra questão que pode ser observada como característica do Jardim Progresso é a falta de vitalidade espacial, que segundo Jane Jacobs (1961), é atribuída a fatores como: ausência de diversidade de usos e quadras curtas, dentre outros. Observa-se que no Jardim Progresso não existe uma grande variedade de usos, o que permitiria que as ruas fossem movimentadas

em todos os períodos do dia. O uso residencial é predominante, por mais que existam pequenos comércios distribuídos ao longo da extensão da área, esses não garantem a fluxo intenso de pessoas, sendo que a noite essas ruas ficam praticamente desertas, reforçando a sensação de insegurança já existente no local. As quadras são longas, não oportunizando a experiência de virar esquinas constantemente e o caráter pouco permeável da organização dessas ruas, cria becos nos quais as atividades do tráfico se concentram.

O objetivo desta pesquisa é entender a dinâmica da área correspondente ao assentamento, para que através do conhecimento dessa realidade seja possível contribuir com recomendações para o estabelecimento de diretrizes para desenvolvimento de políticas públicas. Espera-se que estas recomendações, de caráter social ou de desenvolvimento urbano, sejam capazes de mitigar a vulnerabilidade tão característica a esta e a tantas outras áreas informais no país e no mundo.

Para lograr os objetivos sugeridos pela pesquisa, a mesma se deu em dois momentos. No primeiro momento trabalhou-se com a bibliografia pertinente, a fim de contextualizar a questão da informalidade urbana no Brasil e no mundo, analisar exemplos de intervenções que mitigaram a vulnerabilidade socioeconômica e civil contida nessas áreas e que pudessem subsidiar as recomendações de diretrizes apresentadas no final do trabalho. Levantou-se ainda o histórico do Jardim Progresso, a partir da leitura e análise do processo referente a esta área junto da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/SC).

Em um segundo momento, por meio de estudo de caso, foram realizadas entrevistas a fim de compreender as visões de diferentes atores envolvidos no processo acerca da consolidação da área, identificando políticas públicas voltadas a esta comunidade, verificando a cobertura da estrutura urbana e o perfil socioeconômico dessa população. Para isso, foram consultados moradores do assentamento, representantes do poder público e funcionário do Patrimônio da União.

O presente trabalho foi dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo são apresentados os objetivos da pesquisa e as linhas metodológicas utilizadas para lograr tais objetivos.

O segundo capítulo traz uma periodização das políticas habitacionais no Brasil, que apresenta uma das facetas da existência da informalidade urbana no país e discute avanços nesse sentido, através do advento do Estatuto da Cidade que traz possibilidades de Regularização Fundiária e implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Ainda que o foco do trabalho não seja prioritariamente a habitação, entende-se que esta é apenas uma faceta da informalidade urbana. Outros exemplos mostram que fatores como mobilidade, educação e lazer podem se constituir em potenciais soluções para a vulnerabilidade contida na informalidade.

Em relação à regularização fundiária, apresenta-se como ela é realizada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU/SC)<sup>2</sup>. Ainda neste capítulo, com base no aporte teórico de Davis (2006), é apresentada a dimensão global da informalidade urbana, sendo esta informalidade posteriormente discutida no contexto brasileiro, e por último são analisadas experiências de mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil em áreas informais, discorrendo acerca do Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, a questão das UPPs e as experiências de Medellín e Bogotá.

No terceiro capítulo foi realizada uma contextualização e apresentação do histórico do município de Tijuca. Nele foi destacada a situação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e foi avaliado se as propostas do governo atual apresentam algum direcionamento ao Jardim Progresso. Posteriormente é apresentado o levantamento do processo de formação do assentamento, realizado através da leitura e análise do processo de número 04972.000264/2044-69, que se encontra na SPU/SC. Por fim é apresentada uma discussão que aborda a situação atual de vulnerabilidade socioeconômica e civil do Jardim Progresso.

O quarto capítulo apresenta as visões dos atores envolvidos sobre o histórico da área e sobre a consolidação desse assentamento e seu estado de vulnerabilidade. Neste momento também são apresentados os resultados das entrevistas estruturadas realizadas com cinco moradores, provenientes de diferentes locais na extensão da área, a fim de verificar a cobertura da estrutura urbana (subdivida em infraestrutura básica e infraestrutura ampliada)<sup>3</sup> e verificar a situação socioeconômica desses entrevistados.

Ainda neste capítulo foram entrevistados representantes do poder público municipal, abordando a necessidade que se constatou de compreender o posicionamento em relação ao Jardim Progresso. Foram constatadas as omissões do poder público em relação à situação de

---

<sup>2</sup> Em função dessa pessoa ser a proprietária das terras nas quais está inserido o Jardim Progresso.

<sup>3</sup> IEB e IEA, de acordo com o Plano de Hierarquização de assentamentos do município de Palhoça, 2008.

vulnerabilidade desse assentamento, que muito pode ser atribuída à ausência de políticas voltadas à área e à realização de ações pontuais e paliativas em prol da mesma.

Por fim, ainda no quarto capítulo, são traçadas e discutidas as recomendações para diretrizes a fim de servirem como base para o desenho de políticas públicas e de desenvolvimento urbano, voltadas à mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil existentes em áreas informais e aqui especificamente no Jardim Progresso.

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.2.1 Objetivo Geral

Entender a dinâmica da realidade dessa área e contribuir com recomendações para o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas, (sociais e de desenvolvimento urbano) aptas a mitigar a vulnerabilidade socioeconômica e civil contida na mesma.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Obter uma visão global e local da “informalidade na habitação”;
- Compreender os processos de regularização fundiária e o Estatuto da Cidade no contexto de Tijuca;
- Esclarecer como se deu o surgimento e o processo de evolução do Jardim Progresso;
- Compreender diferentes visões acerca da consolidação desta área;
- Identificar políticas existentes voltadas para esta população em estado de vulnerabilidade;
- Verificar a cobertura de serviços de infraestrutura urbana e realizar levantamento socioeconômico da população;
- Fazer recomendações para o estabelecimento de diretrizes para políticas públicas específicas a mitigar a vulnerabilidade socioeconômica e civil contida no assentamento estudado.

## 1.3 COMPOSIÇÃO DO MÉTODO

### 1.3.1 Primeira Etapa: Abrangência e contextualização da área de estudo

Primeiramente foi definida a área de abrangência do estudo, ou seja, o Jardim Progresso, o qual representa uma parcela significativa das terras da União ocupadas irregularmente no município de Tijuca, e representativo da maior parte dos problemas encontrados em ocupações informais. Esse assentamento é uma área vulnerável tanto do ponto de vista socioeconômico, em função da falta de acesso de grande parcela de seus moradores aos direitos básicos da cidadania (trabalho, saúde, lazer, etc), quanto do ponto de vista civil, visto que seus moradores estão diretamente expostos ao tráfico e à criminalidade.

Com o intuito de verificar as origens da informalidade urbana Brasileira, no Capítulo 2, foi realizada uma periodização das Políticas Habitacionais no Brasil, com o objetivo de nos fazer compreender os motivos da população de mais baixa renda ainda procurar na informalidade urbana uma solução para a ineficiência dessas políticas. Cabe ressaltar que tal ineficiência não é a única razão para a existência da informalidade urbana, porém aponta uma das faces dessa informalidade.

A informalidade urbana foi analisada através de Davis (2006), a fim de obter uma visão global da mesma e conhecer os danos que acarreta à vida de suas populações e às cidades no geral. Posteriormente, ainda no Capítulo 2, foram apresentados alguns exemplos de mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil em assentamentos, baseados em aspectos sociais e de desenvolvimento urbano, para subsidiar a busca de estratégias para a implementação de políticas voltadas à singularidade da área em estudo, com o objetivo de mitigar a vulnerabilidade socioeconômica e civil contida no Jardim Progresso.

Esta etapa foi realizada a partir da discussão bibliográfica, sendo consultados os seguintes trabalhos de BONDUKI 1998, 2010, DAVIS, 2006 e FERNANDES, B. M, 1999, DENALDI (2003), MAGALHÃES, F. e VILLAROSA, F (2012), HENRIQUES, R. e RAMOS S. (2011), MARTIN, G. e CEBALLOS, M. (2004) e BONILLA, M. e PALMA, O.A. (2011).

Para compreender e esclarecer como ocorreu o início das ocupações no Jardim Progresso e seu processo evolutivo,



primeiramente, foi realizada a leitura, seguida da interpretação e análise do processo de nº 04972.000264/2044-69, referente ao Jardim Progresso, junto à Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina (SPU/SC). Visto que não há estudos anteriores disponíveis em relação à área. As visitas a este órgão para leitura do processo e conversas com seus funcionários e técnico da Prefeitura Municipal de Tijucas, foram determinantes para traçar um histórico da ocupação desde o início das invasões em 1996 até sua situação atual.

O assentamento em questão localiza-se em uma porção de terras que contabiliza aproximadamente dois quilômetros de extensão e atualmente abriga 667 lotes. Inicialmente, devido à grande extensão da área foi imaginado e sugerido um recorte na mesma, no entanto, optou-se por utilizar toda a extensão nos mapeamentos socioeconômicos e de infraestrutura, os quais serão apresentados no Capítulo 4, com o objetivo de apreender as diferentes realidades contidas na totalidade do Jardim Progresso.

### **1.3.2 Segunda Etapa: Levantamento de dados e resultados das entrevistas**

Para melhor compreender o processo de formação, consolidação e a situação atual do Jardim Progresso, foram consultados funcionários da Prefeitura, vereadores, funcionários do Patrimônio da União, delegado da polícia civil de Tijucas, Procurador Geral do Município, Prefeito Municipal, Secretários, liderança da área, moradores e demais pessoas envolvidas com esta temática, cujos resultados também serão apresentados no Capítulo 4.

Para lograr o objetivo de compreender diferentes visões acerca da consolidação da área, foram entrevistados: um técnico da Prefeitura Municipal de Tijucas (que esteve envolvido com a problemática das ocupações desde o início, e ainda atua na mesma), um funcionário da SPU/SC (responsável pelo processo referente ao assentamento), e a atual liderança comunitária residente no Jardim Progresso desde o ano de 1999 (sendo que as primeiras ocupações foram registradas no ano de 1996).

A fim de verificar a cobertura de serviços de infraestrutura e apontar realidades diferenciadas existentes no mesmo assentamento, foram realizadas visitas à área, e entrevistados cinco moradores residentes em diferentes pontos dentro da extensão do Jardim Progresso. Alguns moradores vivem mais próximos da ‘saída’ da área, ou seja, de

seu encontro com a cidade formal, e outros vivem no ponto mais extremo na extensão do assentamento, mais afastados fisicamente da área com melhor infraestrutura urbana.

A dissertação caracteriza-se também como um estudo de caso. Segundo Yin (2005), trata-se de uma forma de se fazer pesquisa investigativa de fenômenos atuais dentro de seu contexto real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidos.

De acordo com Gil (1991), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo; tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados.

Durante um período de oito meses, entre agosto de 2012 e março de 2013, foram realizadas visitas ao Jardim Progresso, e durante essas visitas a área foi observada, verificou-se a infraestrutura existente, e foram entrevistados cinco moradores, escolhidos em função da localização de suas residências no assentamento. Esses foram questionados acerca da vida no Jardim Progresso, das suas situações socioeconômicas, em relação à segurança, se pretendem continuar vivendo na área ou não, e como são realmente atendidos pela infraestrutura existente.

Para buscar visões acerca da consolidação da área e levantar o perfil socioeconômico dos moradores, o modelo de entrevista utilizado foi a entrevista estruturada, que segundo Lakatos (1991, p.197), “aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são pré-determinadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano.” Os roteiros utilizados para as entrevistas, se encontram nos ANEXOS 1 E 2.

As entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo de consolidação da área e moradores do assentamento foram gravadas (com o consentimento dos entrevistados), e posteriormente transcritas, de modo que os registros foram utilizados para compor os textos apresentados no Capítulo 4, “Estudo de caso do Jardim Progresso”.

Durante as visitas à área, foi verificada a Estrutura Urbana do assentamento, subdividida em itens conforme conceito utilizado pelo Programa Habitar Brasil – BID – Plano Estratégico de Hierarquização

de Assentamentos Subnormais do município de Palhoça/SC (2008)<sup>4</sup>, caracterizando Infraestrutura Básica e Infraestrutura Ampliada.

A Infraestrutura Básica (IEB) compreende: água, energia elétrica, rede de coleta de esgoto e coleta de lixo, enquanto que a Infraestrutura Ampliada (IEA) se refere à iluminação pública, pavimentação, escola básica, posto de saúde e transporte coletivo. Todos os entrevistados foram questionados acerca do atendimento desses serviços à suas residências, bem como seu acesso aos mesmos, e posteriormente a cobertura dessa Estrutura Urbana foi mapeada na totalidade do Jardim Progresso.

Por último, após a discussão dos dados obtidos através do estudo de caso, e com base em referenciais teóricos apresentados no Capítulo 2, a respeito de possibilidades de intervenção de mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil de assentamentos informais, e com o intuito de esclarecer questionamentos surgidos no decorrer da pesquisa, foram discutidas e traçadas recomendações para o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas (sociais e de desenvolvimento urbano), que possam influenciar na mitigação da condição de vulnerabilidade socioeconômica e civil característica do Jardim Progresso

---

<sup>4</sup> Este trabalho resulta das ações do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), contido no Programa Brasil Habitar BID da Caixa Econômica Federal. Realizado em 2008, pela Prefeitura Municipal de Palhoça, CEF e Laboratório Cidade e Sociedade/CFH/UFSC.

## **2 DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS À INFORMALIDADE**

### **2.1 PERIODIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL**

A trajetória das Políticas Habitacionais no Brasil nos ajuda a compreender razões da existência da habitação informal. Este longo percurso evolui desde quando o interesse de produzir habitação era inexistente e a questão social da habitação ainda não era considerada, passa pelas políticas habitacionais pós era Vargas, a criação do SFH e BNH na década de 60, pela criação do Plano Nacional de Habitação na década de 90 até finalmente, o que podemos considerar uma “nova era” na política habitacional nacional, marcada pela criação do Estatuto da Cidade em 2001 e do Ministério das Cidades em 2003. Todos estes planos e programas mudaram para melhor as perspectivas habitacionais, porém não resolveram por completo o déficit habitacional, de tal modo que as camadas de baixa renda continuam apelando para a “solução” encontrada na Informalidade.

#### **2.1.1 Entre 1889 e 1930**

As iniciativas tomadas pelos governos da República no sentido de produzir habitação ou de regulamentar o mercado de locação residencial são praticamente nulas (GAP, 1985). Em função do Liberalismo (SARTORI, 1994), o Estado recusava a intervenção na construção de casas para os trabalhadores, priorizando a produção privada. Desta maneira, a produção de moradia operária nos primórdios do regime republicano, era exercida somente pela iniciativa privada com o único objetivo de obtenção de lucro através do investimento na construção e aquisição de casas de aluguel de acordo com Bonduki (1994).

Ainda de acordo com Bonduki (1994) evidentemente a questão social no que se refere à habitação não era considerada neste período. Enquanto o aluguel predominava como forma básica de acesso à moradia, inexistindo qualquer outra maneira para se adquirir a moradia própria, os trabalhadores de baixa renda ocupavam cortiços, que por sua vez surgiram como soluções habitacionais em resposta ao descaso do Estado com a questão habitacional.

Os valores dos alugueis eram determinados através de contratos particulares, havendo registro apenas de uma pouco efetiva Lei do Inquilinato, entre 1921 e 1927, a qual, a partir do congelamento dos

aluguéis, desmotivou a construção gerando uma desaceleração na economia e consequente aumento na demanda por moradia.

Há conhecimento de poucas iniciativas estatais, como 120 unidades habitacionais construídas na Avenida Salvador de Sá (RJ) em 1906, Vila Proletária Marechal Hermes, 1914, e 40 unidades habitacionais construídas para a Fundação Casa, em Recife, 1926. Segundo Bonduki (1994) esta parece ter sido a primeira instituição pública no país a produzir habitação com caráter social, tendo sido criada em 1924 com o objetivo de construir casas pequenas com valor de aluguel reduzido, para população de baixa renda.

Em resumo, O Estado liberal da República Velha (1889 a 1930), era orientado pela lógica: “O Governo não deve produzir casas para os operários e sim estimular os particulares a investirem”. A partir desta lógica é iniciada a promoção de vilas operárias, incentivadas pelo Poder Público, e solução para as empresas terem seus operários mais perto.

Estas eram oferecidas gratuitamente ou com alugueis a baixos valores. Causaram impacto relevante em várias cidades do país, e eram consideradas pelo Estado e elite dominante na República, como iniciativas a serem estimuladas, em virtude de garantirem condições dignas de moradia, superando a insalubridade dos cortiços e garantindo um controle ideológico, político e moral dos trabalhadores frente ao receio de uma revolta operária. Poucas vilas, no entanto, alugaram casas a preços baixos e foram de fato este exemplo de idealidade difícil de ser alcançado. Os industriais, na realidade, agiam em prol de rentabilizar seus capitais com o aluguel de casas, afinal era esta a lógica dominante em relação à habitação popular na República Velha. (BONDUKI, 1998).

### **2.1.2 Entre 1930 e 1948**

As políticas habitacionais no Brasil surgem após a Era Vargas (entre 1930 e 1945), quando a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como questão social. Em função de nenhum dos grupos participantes do poder (classes médias, oligarquias, etc.) poder oferecer as bases de legitimidade do Estado, surgem as massas populares urbanas que passam a garantir a legitimidade do mesmo (Weffort, 1980; Bonduki, 1998).

Visto que a habitação sempre foi um dos problemas mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, sendo que pesquisas entre 1930 e 1940 apontam que cerca de 20% dos orçamentos eram gastos com alugueis, a criação pelo Estado de uma política de proteção ao

inquilinato e um programa de produção de moradias, demonstrava um governo preocupado com a população economicamente menos favorecida e era amplamente aceita pelas massas populares urbanas. (BONDUKI, 1998).

Sendo assim, o Estado passa a interceder no processo de produção e no mercado de aluguel. De acordo com Bonduki (1998) o Decreto Lei do Inquilinato de 1942, o que através do congelamento dos alugueis inicia a regulamentação das relações entre locadores e inquilinos, as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e o Decreto Lei nº 58, o qual regulamentou a venda de lotes em área urbana a prestações, caracterizam as medidas de maior relevância implementadas pelo governo em relação à questão habitacional, as quais tinham como objetivo garantir melhores condições de vida urbana e de habitação aos trabalhadores.

Acompanhando ainda a linha de pensamento de Bonduki (1998) pode-se afirmar que as iniciativas dispersas de intervenção por parte do governo, em função da incapacidade da iniciativa privada de produzir moradias, resultaram na ausência de uma política centralizada. No entanto, a ação governamental neste período tem seu valor, pois representa ação concreta que iniciou a ideia de habitação social no país.

No decreto-lei do inquilinato, a habitação era assumida como uma mercadoria especial, na qual o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado, reforçando a visão da habitação social no Brasil. O congelamento dos alugueis, causou forte impacto nas massas populares urbanas, pois teve como consequência o aumento da inflação e do custo de vida, resultando numa situação desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, liberando recursos e estimulando a aplicação e capitais na indústria.

A Lei do Inquilinato teve fortes consequências para o processo de produção habitacional. Uma forte redução na construção de casas de aluguel contribuiu para aumentar o déficit habitacional nas grandes cidades brasileiras. Entre 1945 e 1948 instituiu-se um grande período de crise no setor habitacional, no qual se destaca o grande número de despejos, expulsando a população das moradias de aluguel construídas pelo setor privado, próximos dos locais de emprego e situadas em áreas bem equipadas, contribuindo para a consolidação do padrão periférico de crescimento no qual o próprio morador produz sua casa. (BONDUKI, 1998).

Conforme o que já foi citado anteriormente, outra iniciativa expressiva no sentido da habitação social foi a construção de conjuntos habitacionais pelo Estado, marcada pela criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1937, e a instituição da Fundação da Casa Popular em 1946.

De acordo com Bonduki (1998) desta maneira é modificada a crença de que a produção de moradias era exclusiva do setor privado, surgindo uma significativa corrente de opinião, segundo a qual a intervenção estatal é indispensável na produção habitacional. O Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), com seus três planos, A, B e C, financiava a habitação para a população de renda média (plano C), considerando a rentabilidade e conseqüentemente fugindo do objetivo social esperado. Já os recursos da FCP eram reduzidos, dependendo basicamente do orçamento da União. Em função da inflação, regida de maneira contrária a como deveria ser orientada uma política de habitação social, a capacidade de ação dessas instituições foi primeiramente reduzida e posteriormente inviabilizada.

Frente às necessidades habitacionais da população brasileira, a produção dessas iniciativas pode ter sido reduzida, mas certamente foi significativa, visto que o poder público praticamente nada realizava antes das mesmas, em relação à habitação social.

Bonduki (1998) também explica que o Decreto Lei nº 58 de 1938 que dava garantias ao comprador do lote, através da regulamentação da aquisição de terrenos a prestações, teve destaque como importante elemento na ampliação do padrão periférico, como alternativa de habitação popular.

O período analisado corresponde também ao período marcado pela grande proliferação de favelas e autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos carentes em infraestrutura urbana, sendo tais alternativas as respostas encontradas pela população de baixa renda e originadas através da ineficiência dos programas e políticas relacionadas à habitação social até então. Villaça e Rolnik também explicam este processo de periferização, o primeiro atrelado à abertura de vias e linhas de ônibus e a segunda também se refere à “explosão” ocasionada pela expansão das linhas.

### **2.1.3 Entre 1964 e 1989**

Em meio a um contexto de acelerada urbanização culminando num expressivo crescimento da demanda habitacional, enquanto a

inflação se expandia, o setor habitacional brasileiro se encontrava em uma grave situação, com um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações, segundo dados da IBMEC, (1974). A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi a resposta encontrada pelo então governo militar para esta questão. O objetivo do SFH era de facilitar a aquisição da casa própria, principalmente para a população de baixa renda, atuando como um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais. Suas fontes de recursos eram duas: o Sistema Brasileiro de Poupança e de Empréstimos (SBPE) e o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS). (SANTOS, C. H,1999).

Seu órgão central era o Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual gerenciava o FGTS, fiscalizava a aplicação dos recursos nas cadernetas de poupança e garantia a liquidez do sistema diante de dificuldades conjunturais. O SFH pode ser subdividido em dois sistemas: o SBPE e o BNH – FGTS. No primeiro, os recursos de títulos imobiliários e cadernetas de poupança eram captados pelos agentes financeiros do SFH e no segundo eram responsabilizados pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras. A arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada à construção de casas de interesse social, sendo as Companhias de Habitação (COHABs) os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais. (SANTOS, C. H,1999).

Ainda como destacado por SANTOS, C.H. (1999) o SFH apresentou desempenho muito significativo durante o regime militar, financiando em torno de 400 mil unidades anuais durante seu auge (1976-1982), conforme consta na figura 1. Entretanto, o sistema não atendeu à população de baixa renda: apenas 33,5% das unidades financiadas pelo SFH foram destinadas à habitação social.



Tabela 1 - Número de Financiamentos do SFH e Programas Alternativos -64/84 em mil unidades

Ano	Total	COHABS e COOPHABS	SBPE	Outros Programas FGTS/ OGU
Até 67	140,7	88,2	31,4	21,0
68	139,4	59,9	47,1	32,3
69	158,2	84,1	41,9	32,0
70	154,2	50,8	72,0	31,4
71	121,2	43,2	50,5	27,4
72	120,7	31,7	66,7	22,3
73	148,4	39,9	76,6	31,9
74	96,3	12,7	60,3	23,5
75	147,3	56,6	64,5	26,2
76	242,4	116,9	82,2	43,3
77	218,6	126,7	58,0	33,7
78	323,8	228,2	58,1	37,4
79	380,7	209,5	109,8	61,4
80	562,4	160,0	286,7	133,8
81	450,9	119,3	231,0	100,6
82	555,8	160,2	249,8	32,3
83	181,8	30,5	121,8	29,6
84	214,0	79,2	96,7	43,2

Fonte: Santos (1999, p.16)

O período entre os anos de 1985 e 1994 foi marcado pela crise do modelo de política habitacional baseado no SFH. Segundo Bonduki (2008, p.75), “a crise do modelo econômico implementado pelo governo militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais”. Tal processo teve enorme repercussão no SFH, com a redução de sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência gerado por um descompasso cada vez maior entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. Assim os financiamentos com recursos do FGTS e SBPE caem consideravelmente a partir de 1983.

As atividades do BNH foram encerradas em 1986 no mandato do então presidente José Sarney e suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, fato que gerou conflitos, pois esta era apenas

o agente financeiro enquanto que o BNH desenvolvia as políticas e possuía funcionários qualificados, com anos de experiência no setor, tendo a problemática habitacional como principal questão (SANTOS, 1999). Esta incorporação do BNH à CEF, ligada ao Ministério da Fazenda, permitiu que o setor habitacional tenha sido continuamente dissociado.

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos. (SANTOS, 1999, p.19)

De acordo com Santos (1999) a Constituição de 1988 atribuía a habitação às três esferas de governo, tornando esta também responsabilidade dos Estados e dos Municípios. Estas instâncias precisaram focar em ações na área habitacional, surgindo os programas alternativos baseados no modelo do BNH, os quais obtiveram desempenho superior em relação ao sistema convencional. Neste contexto, o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, PROFILURB, PRÉ-MORAR e João de Barro, todos direcionados a famílias de renda entre zero e três salários merecem destaque. Enquanto tais programas operavam de forma dinâmica e eficiente, a “área social” do SFH se desintegrava, visto que as Companhias de Habitação (COHABs), principais responsáveis pelo atendimento às demandas sociais, passavam de agentes promotores a órgãos assessores, participando cada vez menos da questão habitacional.

Os investimentos nos programas alternativos também foram objeto de má utilização de recursos, contribuindo para o enfraquecimento das COHABs. Sendo assim, entre os anos de 1985 e 1989 a crise do SFH e do setor habitacional no geral se intensificou sendo que as práticas de governo foram compreendidas segundo Santos (*apud* IPEA, 1989, p.34) como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”.

#### **2.1.4 Anos 90**

Os programas de habitação popular no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) foram marcados pela má utilização de recursos públicos. Segundo Santos (1999) o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), de maio de 1990, propunha a construção de 245 unidades habitacionais em 180 dias, prazo que foi estendido para 18 meses, e o número de habitações caiu de 245 para 210 mil unidades. Neste governo os programas de habitação foram desligados dos programas de desenvolvimento urbano e saneamento, o que obviamente acarretou em problemas, visto que, para melhores resultados estes deveriam estar integrados.

Entre 1990 e 1991 foram contratadas aproximadamente 526 mil unidades, no entanto boa parte deste número foi direcionada ao atendimento de objetivos políticos, bem como sua construção não atendeu aos critérios técnicos requisitados e devido à suspeitas de corrupção, como a liberação de contratos acima da capacidade do FGTS, entre 1991 e 1995 houve uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS, sendo estes retomados somente em 1995, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Com o *impeachment* de Collor em 1992, seu vice Itamar Franco tomou posse e sua gestão foi marcada pela reformulação dos programas de habitação popular e conclusão das obras inacabadas contratadas com recursos do FGTS no governo de seu antecessor. Os Programas Habitar Brasil e Morar Município, destinados a municípios com mais de 50 mil habitantes e municípios de menor porte respectivamente, foram aperfeiçoados e tiveram continuidade no governo de FHC, servindo também de base para a criação de programas afins. (SANTOS, 1999).

Em 1995 os financiamentos com base em recursos do FGTS são retomados e em 1996 a questão habitacional passa a ser integrada à

política urbana e à política de saneamento ambiental através da secretaria de Política Urbana. O documento da Política Nacional da Habitação (1996) apontava os novos programas mais direcionados à produção que ao financiamento. Os programas Pró Moradia e Habitar Brasil eram voltados ao setor com renda mensal inferior a três salários mínimos, sendo o Habitar Brasil financiado com recursos do Orçamento Geral da União e o Pró Moradia financiado pelo FGTS.

Ambos funcionavam de maneiras semelhantes, sendo que estados e municípios apresentavam seus projetos às instâncias federais que, por sua vez, liberavam ou não os financiamentos, considerando a disponibilidade de recursos, qualidade dos projetos, relação custo-benefício, entre outros aspectos que atendiam aos objetivos do programa. Todavia, tais programas não tinham como objetivo primordial a construção de novas unidades e sim a melhoria das existentes, o que segundo Santos (1999) levou a uma redução do déficit habitacional qualitativo e não do quantitativo (concentrado na faixa de renda de até cinco salários mínimos), como resumem as tabelas a seguir:

Tabela 2 - Síntese da Execução de programas entre 1995/1998.

Programas	Investimentos (R\$ milhões)	Famílias	Empregos Gerados	Municípios Atendidos	Obras Realizadas
Pró-Moradia	1 072	285 000	102 235	630	1 175
Habitar-Brasil	1 090	437 524	103 314	2 546	4 241

Fonte: Santos (1999, p.23)

De acordo com a Tabela 2, os investimentos e resultados alcançados pelo programa Habitar Brasil foram claramente maiores e mais eficientes que os resultados do programa Pró Morar, tendo o primeiro realizado 3.066 obras a mais que o segundo e tendo atendido mais de duas vezes o número de municípios atendidos pelo Pró Morar, o qual foi suspenso em 1998, devido ao seu baixo rendimento e o fato de ser um financiamento voltado ao poder público e um programa voltado para o setor privado. Na tabela a seguir, destaca-se também o percentual de urbanização mais de duas vezes maior que o referente à produção de moradias. Confirmando a redução do déficit habitacional qualitativo e não quantitativo, conforme mencionado por Santos (1999).

Tabela 3 - Percentual de Famílias Beneficiadas por forma de Intervenção entre 1995/1997.

Famílias Beneficiadas (95/97)	Percentual
Produção de moradias	24,2
Urbanização	54,2
Melhoria habitacional e infra-estrutura	5,0
Urbanização de favela	16,3

Fonte: Santos (1999, p.24).

O programa Carta de Crédito era direcionado ao setor com renda mensal de até doze salários mínimos, através do FGTS. Financiou cerca de US\$ 5 bilhões no período de janeiro de 1995 até junho de 1998 (mais do que o dobro do habitar Brasil e do Pró Moradia somados), beneficiando aproximadamente 265 mil famílias e gerou cerca de 145 mil empregos de acordo com Santos (*apud* SEPURB, 1998).

O programa funcionava da seguinte maneira: o interessado procurava a CEF, comprovava que sua renda estava dentro da renda-alvo do programa, que não possuía nenhum outro imóvel na área, e que poderia pagar as prestações. Cumpridos estes requisitos, recebia do banco uma carta de crédito a ser utilizado em modalidades, dentre as quais se destacaram o financiamento de materiais de construção e a compra de imóveis usados.

Segundo Bonduki (2010, p.79) as alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato “não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano”.

Como exemplo desses efeitos nocivos, o financiamento para aquisição de materiais de construção apresentou uma tendência de estimular a produção informal da habitação, o financiamento para aquisição de imóvel não gerou empregos e atividade econômica, e os baixos valores dos financiamentos bem como a inexistência de assessoria técnica, levaram a condições inadequadas de habitabilidade, fatores que acabaram exarcebando os problemas urbanos.

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	Total
PAR	-	-	100%	-	100
Pró-Moradia	100	-	-	-	100
Apoio à produção	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
<b>Total</b>	<b>8,5</b>	<b>12,6</b>	<b>50,4</b>	<b>28,5</b>	<b>100</b>

Quadro 1 - Programas por Faixas de Renda 1995/2003.

Fonte: Bonduki (2008, p.80).

O Quadro 1 demonstra que os programas referentes a estes períodos privilegiaram uma classe de renda média. Praticamente 80% dos recursos foram voltados à população com renda superior a cinco salários mínimos, entre os anos de 1995 e 2003 (duração do programa Carta de Crédito), enquanto que as classes de baixíssima renda, ou seja, as que recebem até três salários mínimos, receberam apenas 8,47% dos recursos. Outro fato relevante ocorrido durante o mandato de FHC foi a promulgação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, referente ao Estatuto da Cidade, que esteve em trâmite desde 1988, criando a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade e também auxiliar na questão habitacional Brasileira. (BONDUKI, 2010).

### 2.1.5 Projeto Moradia

Durante a formulação do Projeto Moradia, a questão habitacional brasileira enfrentava uma dramática situação. Segundo o Censo de 2000, o déficit de moradias era de 6,6 milhões em todo o país, sendo 5,4 e 1,2 milhões nas áreas urbanas e rurais, respectivamente. As maiores necessidades concentravam-se nas regiões Sudeste e Nordeste, as quais abrigam maior parte da população urbana do país, sendo que a maior parte deste déficit concentrava-se nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

O insucesso dos programas públicos de habitação e a insuficiência de mecanismos do mercado para enfrentar a questão, são comprovados pela permanência de um elevado déficit habitacional concentrado nas baixas faixas de renda que, segundo Bonduki (2008), foi agravada no período correspondente ao governo FHC. Conforme a figura 5, o déficit habitacional na faixa de renda inferior a dois salários mínimos cresceu 40,5% entre 1991 e 2000, enquanto na faixa superior a cinco salários mínimos registra-se uma redução de 25,5%. O que comprova que os programas relacionados a este período, como a Carta de Crédito, priorizavam a obtenção da casa própria para faixas de renda acima de cinco salários.

	<b>Brasil</b>	<b>Regiões Metropolitanas</b>
<b>Até 2 SM</b>	40,9%	55,1%
<b>de 2 a 5 SM</b>	5,4%	35,4%
<b>+ 5 SM</b>	-26,5%	-18,2%
<b>Total</b>	19,9%	34,4%

Quadro 2 - Crescimento do déficit habitacional por faixa de renda.

Fonte: Bonduki (2008, p.83).

Problemas como o déficit qualitativo relacionado às condições dignas de habitação em moradias já existentes, domicílios urbanos vagos e depreciados, geralmente localizados em áreas centrais dotadas de infraestrutura, e o crescimento de territórios informais e toda a rede de deficiências que os acompanha, configuram o quadro de desafios encontrados por Luiz Inácio Lula da Silva, quando este foi eleito em 2002. (BONDUKI, 2010).

Conforme Bonduki (2008) o período de concepção do Projeto Moradia se deu entre 1999 e 2000, após a campanha de Luiz Inácio à Presidência em 1998, pelo Instituto Cidadania que tinha Lula como Conselheiro. O objetivo do Projeto era de resolver de maneira global a questão habitacional no país, abrangendo todas as esferas de governo, setor privado, Universidades, movimentos sociais, etc., com o intuito de

tornar a questão da moradia uma prioridade nacional e garantir condições dignas de habitação aos cidadãos em um horizonte de quinze anos.

### **2.1.6 O início de uma nova política habitacional no Governo Lula**

De acordo com Bonduki (2010, p.95) “ainda não temos o distanciamento suficiente para avaliar de forma consistente as ações desenvolvidas pelo governo Lula na área de habitação, visto que a implementação de uma nova política habitacional requer um conjunto de medidas de ordem institucional, financeira e técnica que demandam tempo.” Porém, mesmo com restrições, é possível detectar os avanços já conseguidos na implementação de uma nova política habitacional e urbana aberta à participação popular ao lado de obstáculos que retardam e dificultam o seu surgimento.

Desde a extinção do BNH, a descentralização das políticas urbanas evidenciava a necessidade de um espaço institucional responsável pela questão urbana, além dos graves quadros de injustiça social e déficit habitacional. De acordo com Bonduki (2010) o Projeto Moradia propôs a concepção do Ministério das Cidades em 2003, o qual seria responsável por uma ação normativa e articuladora, elaboração de planos nacionais e o estabelecimento de um sistema permanente de dados relacionados às questões urbanas e habitacionais, sendo este composto pela Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Desta forma o Ministério das Cidades caracteriza-se como o mais importante órgão nacional responsável pela questão da moradia desde o BNH.

Outro fato relevante foi a articulação através do Ministério das Cidades, das Conferências das Cidades, realizadas em 2003, 2005, 2007, 2010 e a última em 2013 sob o tema: “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana Já”. Tais Conferências têm o objetivo de consolidar a parceria entre governo e sociedade civil, reforçando um modelo de política urbana aberta à efetiva participação dos municípios, visto que estas se dão em âmbito municipal, regional e estadual, elaborando propostas que fundamentarão novas diretrizes do governo estadual para o desenvolvimento regional. As cinco Conferências já realizadas contaram com a participação de amplos segmentos da população, mobilizando cerca de 3.400 municípios.



Da primeira Conferência realizada em outubro de 2003, resultou o Conselho das Cidades e diretrizes aprovadas para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho das Cidades conta com 71 membros titulares que representam diversos segmentos da sociedade e poder público, e a ele são apresentadas todas as ações que se pretende implantar no Ministério, sendo estas apresentadas, discutidas e deliberadas por quatro comitês técnicos que compõem o conselho: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade Urbana.

Fruto deste processo a nova Política Nacional de Habitação elaborada em 2004, objetivou retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (BRASIL, 2004). O Conselho das Cidades também aprovou o Sistema Nacional de Habitação, através do qual foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), pela Lei Federal 11.124 de julho de 2005, com o objetivo de implementar políticas e programas para promover o acesso das camadas de baixa renda à moradia. Esta mesma Lei instituiu também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que em 2006 centraliza recursos orçamentários de programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. (BRASIL, 2006)

Conforme Bonduki (2010, p.95), “a partir de 2005 são registradas alterações relevantes na área de financiamento habitacional, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social”. O foco da política habitacional foi evidentemente mais voltado para a população de baixa renda, sendo que as medidas tomadas pelo governo para desonerar a construção civil e estimular o crédito imobiliário geraram efeitos positivos para a dinamização do setor habitacional,

No segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) foi implementado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), segundo Bonduki (2008) voltado para o investimento em diferentes áreas (infraestrutura social, urbana, logística e energética) privilegiando também os setores de habitação e planejamento, principalmente no que se refere à urbanização de assentamentos precários. Para melhor compreender as áreas de atuação do PAC, vide figura abaixo:

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

Figura 2 - Setores de Investimentos do PAC.

Fonte: Soares (2011, pg.81).

Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros e gerou um volume de empregos. Em 2011 o PAC entrou em sua segunda fase (PAC 2), e segundo o sexto balanço do PAC 2 este concluiu empreendimentos correspondentes a 46,4% do valor das ações previstas para serem concluídas no período 2011-2014. Esse resultado é 58,4% superior ao mesmo período de 2011. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) instituído pela Lei 11.977/2009, constitui parte integrante do PAC. Caracteriza a proposta mais recente do Governo Federal para reduzir as desigualdades sociais no país. Fazem parte deste Programa, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Distrito Federal, Estados e Municípios, empresas do setor da construção civil e público alvo. A alocação de recursos para o Programa é de responsabilidade da União e a responsabilidade pela análise de projetos e contratação de obras é da Caixa Econômica Federal.

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 [...] (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010)

O PMCMV é constituído de dois outros programas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que possui iniciativas direcionadas diretamente às famílias com renda mensal de até 1.600,00, famílias de renda mensal até 5.000,00 e Poder Público, Construção Civil

e Movimentos Sociais; e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) direcionado às famílias com renda anual de até 15.000,00, famílias com renda anual entre 15.000,00 e 60.000,00, Movimentos Sociais e Poder Público. Em sua primeira fase, foram contratadas mais de um milhão de moradias, e são prometidas para a segunda fase, mais de dois milhões de casas e apartamentos até 2014. (CAIXA, 2013).

Conforme exposto, entende-se que o objetivo das políticas públicas na área habitacional (após 1930) teoricamente sempre foi o de beneficiar prioritariamente as populações de renda baixa e média baixa, no entanto, após traçar tal panorama histórico, é possível afirmar que todas estas iniciativas, por mais relevantes e eficientes que possam ter sido no atendimento às demandas para as quais foram destinadas, não sanaram inteiramente o déficit habitacional brasileiro, tão pouco priorizaram as camadas de renda mais baixa e sim as camadas de renda média ou acima destas.

Sendo assim, as camadas de renda mais baixa buscaram e ainda buscam a solução para ausência de políticas e ações, através da autoconstrução e da vida na Informalidade. No entanto, é indiscutível a existência de uma alteração significativa na produção habitacional após as últimas iniciativas do governo, mesmo em face de todos os problemas econômicos que influenciam diretamente esta questão.

De acordo com Bonduki (2010) as expectativas para o enfrentamento da questão habitacional, de maneira global, não são tão boas desde o início da década de 80, inclusive para as camadas de baixa renda. Porém devem ser tomadas as medidas necessárias no que se refere ao planejamento habitacional, regulação urbana, capacitação institucional, podendo a fatura de crédito gerar uma explosão habitacional e os setores de baixa renda não serem privilegiados, reproduzindo o processo tradicional de exclusão territorial.

## 2.2 O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, regulamenta o Capítulo Política Urbana da Constituição Brasileira. Constituído de cinco capítulos, iniciando por “Diretrizes Gerais” seguido de “Instrumentos da Política Urbana”, “Do Plano Diretor”, “Da gestão democrática da Cidade” e ”Disposições Gerais”. Tem como objetivo garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece.

O advento do Estatuto da Cidade trouxe avanços no que se refere à habitação informal, visto seu Artigo 2º, o qual visa através de diretrizes gerais, à implantação de uma política urbana que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (BRASIL, 2001)

O Estatuto mostra que é possível desenvolver uma política habitacional de inclusão social através da Diretriz XIV, que trata da Regularização Fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais e da instituição de Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIS). (BRASIL, 2001).

Outro instrumento que permite a regularização fundiária de ocupações de interesse social é a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a qual permite que aquele que possuir como sua área edificação urbana de até 250 m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para fins de moradia, poderá adquirir o domínio da mesma, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001).

### **2.2.1 Regularização Fundiária**

De acordo com Beatriz Kauduinski Cardoso da Caixa Econômica Federal (CEF), o direito à moradia está diretamente ligado à segurança jurídica na posse, que consiste em o proprietário ter confiança de que possui e de que pode usufruir com convicção e tranquilidade do direito de morar, do direito ao abrigo e do acesso a este. Segundo a UNHABITAT (2008), “Uma pessoa ou família tem posse segura quando são protegidas pelo Estado de remoção involuntária de sua terra ou residência.”

A Regularização Fundiária é o instrumento que permite a segurança na posse, esta tem como marco legal o Estatuto da Cidade que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, referindo-se à Regularização Fundiária e ocupação de áreas por baixa renda. Segundo a Lei Federal 11.977/2009:

Esta consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento

das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

O processo de Regularização Fundiária necessita de diversas etapas. Segundo a figura 2, é necessária a formação de uma equipe multidisciplinar para efetuar uma série de pesquisas e levantamentos de diversas naturezas (social, legal, fundiária, etc.) bem como cadastros para obter uma caracterização do assentamento e, a partir de suas necessidades para projetos, sejam estes sociais, urbanísticos, ambientais e de regularidade jurídica, a fim de alcançar a Regularização Fundiária Plena, conforme a figura abaixo:

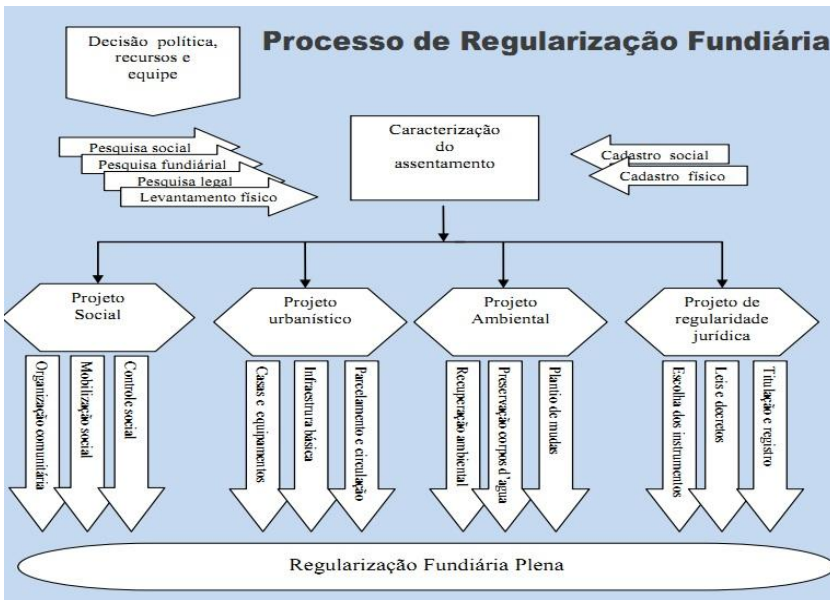


Figura 3 - Processo de Regularização Fundiária

Fonte: Cardoso (2013).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa do Direito de Construir, Outorga Onerosa de Alteração de Uso, Transferência do Direito de Construir, etc., contribuem para ampliação de acesso à terra urbana. Já o Usucapião Individual e Coletivo, a Concessão Urbana Especial de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a

Legitimação na Posse são instrumentos que permitem a Regularização Fundiária.

A área estudada, o Jardim Progresso, é caracterizada como uma invasão no município de Tijucas em terras pertencentes à União. Sabe-se que no momento se faz necessária a Regularização Fundiária desta área que vem sendo solicitada pela SPU/SC há anos e ainda não foi realizada. Sendo assim foi consultado funcionário deste órgão, a fim de compreendermos os caminhos utilizados pela União para efetuar a regularização fundiária.

Segundo documento cedido pelo Sr. H.P<sup>5</sup>. da SPU/SC, para imóveis vazios é realizada a Provisão Habitacional, enquanto que para imóveis com invasões é indicada a Regularização Fundiária, para a prática de ambas há uma série de ações a serem realizadas, que se iniciam com a manifestação do interesse informal à SPU.

Posteriormente a SPU articula com partes envolvidas (núcleos de Regularização Fundiária), podendo ser a própria SPU ou a Coordenação de Destinação do Patrimônio da União (CODEP), Entidade Habitacional vinculada ao município, Município ou Governo do Estado.

Realizado o diagnóstico global, este é apresentado via e-mail ao núcleo de regularização fundiária da CODEP, que analisa e orienta as partes interessadas. Os diagnósticos podem ser apresentados em forma de memorando, caso sejam feitos pela SPU, e em forma de ofício, quando realizados por Entidade Habitacional, Município ou Estado.

Após esta etapa é aberto o Processo Administrativo e enviado à CODEP para análise do núcleo de regularização fundiária. Se houver necessidade é realizada Audiência Pública com a comunidade, se não, é decidido quem será o responsável pela Regularização (SPU, Entidade, Município, Estado) e inicia-se a elaboração de Projeto de Regularização, Provisão Habitacional ou Regularização Fundiária e Provisão Habitacional.

Segue-se então com os projetos básicos de implantação, iniciando pelo Diagnóstico Habitacional e Socioeconômico. Quando concluídos é requerida a Implantação do projeto através de ofício, requerimento individual ou memorando, que serão protocolados na SPU como documento e enviado à CODEP para ser anexado ao processo.

Se os documentos estiverem de acordo com a Legislação Patrimonial é emitida nota técnica declarando a área de interesse do

---

<sup>5</sup> Somente as iniciais serão utilizadas para manter a privacidade dos entrevistados.

serviço público e solicitada publicação de Portaria, averbando as margens da matrícula no Registro de Imóveis, posteriormente. Se os documentos não estiverem de acordo, o requerimento é indeferido. Na sequência é solicitada atualização dos dados do imóvel e avaliação por meio de Despacho, sendo efetuadas de maneiras diferentes quando o imóvel for Nacional Interior ou da Marinha.

Após serem submetidos à aprovação das chefias (CODEP e Superintendente) os encaminhamentos podem acontecer de duas formas, através de Órgão Central SPU/OC ou da Consultoria Jurídica da AGU, Consultoria Jurídica da União (CJU/SC), caso aprovados nessas instâncias o núcleo de Regularização Fundiária elabora minuta de contrato e envia à CJU/SC que aprova ou não e devolve o processo à SPU/SC. Se não aprovados a CJU/SC notifica o indeferimento e arquiva o processo, se aprovado, lavra o contrato no livro próprio da SPU e marca data para assinatura do contrato no gabinete da mesma.

Posteriormente à assinatura do contrato, seu extrato é publicado e atualizado no SIAPA, SPUINET, FIGEST e SIAFI, e ainda é acompanhado pelo Núcleo de Regularização Fundiária e após a emissão das minutas do contrato de transferência pela CODEP, aprovação das minutas pela AGU, assinatura dos contratos e acompanhamento dos encargos estabelecidos, dá-se o fim do processo, enviando os autos ao arquivo corrente da SPU.

### **2.2.3 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**

Outro instrumento que contribui para a ampliação do acesso a terra visando ao desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social são as ZEIS, que podem ser utilizadas tanto em áreas ocupadas irregularmente quanto em áreas vazias que serão destinadas para Habitação de Interesse Social.

Segundo Carvalho e outros (2010), para áreas ocupadas nas quais o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, a instituição de uma ZEIS permite que sejam estabelecidos parâmetros urbanísticos que respeitem a forma de ocupação realizada pela comunidade, bem como mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores.

Para imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem o Poder Público reservar áreas equipadas de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços para habitação de interesse social, o que é importante para evitar o afastamento das camadas pobres para as periferias dos

centros urbanos. (CARVALHO, ROSSBACH e FERNANDES, 2010, p. 95).

As ZEIS também podem ser combinadas a outros instrumentos como parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamentos em título de dívida pública, com o objetivo de induzir a destinação de terra urbana ociosa para habitação de interesse social.

## 2.3 INFORMALIDADE URBANA

### 2.3.1 Informalidade: Uma visão global e local

Conforme a bibliografia de Davis (2006) há mais de duzentas mil favelas no mundo. O autor afirma que maioria dos pobres urbanos não vive mais nos bairros pobres no centro da cidade, desde 1970, a maior parte do crescimento populacional urbano foi absorvida pelas comunidades faveladas da periferia das cidades do terceiro mundo.

A informalidade urbana pode ser encontrada de diversas maneiras ao redor do mundo, são muitas as formas de ocupação irregular de territórios e as adversidades presentes neste tipo de ocupação. Ter uma dimensão global desse problema é importante e necessário para compreender o quanto essas áreas e seus habitantes estão expostos à vulnerabilidade socioeconômica e civil, já citadas anteriormente e das quais trata esta pesquisa.

A Cidade dos Mortos no Cairo, de acordo com Davis (2006, p.43), “o imenso cemitério onde foram sepultadas gerações de sultões e emires é uma ilha urbana murada cercada de vias congestionadas”, e os Chawls de Mumbai, que são no geral moradias miseráveis de um só cômodo e em péssimas condições, nos quais se aglomeram muitas vezes mais de dez pessoas em 15 m<sup>2</sup>, e os sanitários são divididos entre mais de três famílias, exemplificam a diversidade dessas ocupações. (DAVIS, 2006).





Figura 2 - Cidade dos Mortos, Cairo, Egito.  
Fonte: Trefaut (2010).



Figura 3 - Cidade dos Mortos, Cairo, Egito.  
Fonte: Trefaut (2010)

Segundo Davis (2006), esta ampla faixa de soluções habitacionais e diversidade de direitos de propriedade e formas de moradia são comuns nas grandes favelas africanas e latino-americanas, como por exemplo, em Soweto (África) na qual dois terços de seus moradores moram em lares privados do setor formal (a classe média de profissionais liberais), ou em casas pertencentes ao governo (os operários), nestas últimas foram construídos ilegalmente nos quintais barracos alugados a famílias mais jovens ou adultos solteiros, e até pessoas mais pobres como os imigrantes rurais.



Figura 4 - Chawls em Mumbai, Índia.  
Fonte: Trefaut (2010).



Figura 5 - Chawls em Mumbai, Índia.  
Fonte: Trefaut (2010).

Ressaltando a constante presença e crescimento do mercado informal, seja de alugueis, como de compra e vendas de imóveis em áreas favelizadas. Outro aspecto notável são as condições desoladoras as quais são expostas as populações destas grandes favelas ao redor do mundo, onde a expectativa de vida geralmente é baixa seja em função das péssimas condições sanitárias, ou da exposição à criminalidade.

De acordo com Eileen Stillwaggon (*apud* DAVIS, 2006, p.146): “as doenças relacionadas a água, esgoto e lixo matam 30 mil pessoas e representam 75% das moléstias que afligem a humanidade”. Segundo o relatório de 1996 da Organização Mundial da Saúde - OMS, quase metade da população urbana do hemisfério sul, sofre de uma ou mais dentre as principais doenças associadas ao fornecimento inadequado dos serviços de água e esgoto.

A UNICEF estima que até 80% das mortes por doenças evitáveis, deriva das más condições sanitárias. Em algumas favelas ao redor do mundo, como em Luanda (Angola) algumas famílias chegam a gastar mais de 15% de sua renda para comprar água, muitas vezes

contaminada e devido a este problema, muitas crianças morrem precocemente ou vivem constantemente doentes.



Figura 6 - Crianças brincam na água poluída. Manila, Filipinas. Março, 2010.  
Fonte: Estadão (2010)





Figura 7 - Represa de Guarapiranga/SP. Manancial ameaçado pelas substâncias químicas para manter a água potável.

Fonte: Ciclofaixa (2012).

Davis (2006) afirma que durante dez mil anos as sociedades urbanas vêm lutando contra o acúmulo de seus dejetos, sendo que até as cidades mais ricas atiram seus excrementos diretamente em cursos d'água ou oceanos. Define as megacidades pobres de Nairóbi, Mumbai e Dacca, como verdadeiras montanhas fétidas de excrementos, e através de exemplos como os de Nairóbi (Quênia) onde devido à falta de banheiros públicos, em 1998 eram dez latrinas tipo fossa para 40 mil pessoas, a população utiliza “banheiros voadores”<sup>6</sup> e Bangalore (Índia) onde a situação é devastadora para as mulheres pobres que não podem pagar para utilizar um banheiro público, evidencia que a intimidade com os dejetos alheios é um dos mais profundos divisores sociais, assim como disseminador da ocorrência universal de parasitas e enfermidades.

Ser obrigado a uma necessidade orgânica em público, com toda a certeza, é humilhante para qualquer um, mas acima de tudo esse é um problema feminista. As mulheres urbanas pobres vivem aterrorizadas pelo beco sem saída de ter de obedecer a padrões estritos de recato sem acesso a

---

<sup>6</sup> “[...] banheiros voadores ou mísseis *scud*, como também são conhecidos: colocam os dejetos num saco plástico e jogam-no no telhado ou no caminho mais próximo”. (DAVIS, 2006, p.143).

nenhum meio privativo de higiene. [...] Afeta gravemente a sua dignidade, saúde, segurança e sensação de privacidade e, de forma indireta, o seu nível de instrução e a sua produtividade. Para defecar, mulheres e meninas têm de esperar até o escurecer, o que as expõe a assédio e até ataque sexual. (DAVIS, 2006, p.145).



Figura 8 - Banheiro pessoal biodegradável “Pee Poo”.  
Fonte: Lito (2012).

No Brasil, podemos compreender que a informalidade urbana se dá como solução para os que não têm acesso a terra e moradia formal como afirma Maricato (2009, pg. 277) “a falta de alternativas habitacionais impede a aplicação da legislação que pretende ordenar e regular toda a produção do ambiente construído e determina a

significativa informalidade urbana, a segregação territorial e a agressão ambiental”.

Apesar dos avanços observados na política habitacional Brasileira nos últimos anos, por meio do estabelecimento do Estatuto da Cidade, através do qual todo município com mais de 20.000 habitantes foi determinado a elaborar seu Plano Diretor, e com o advento do Ministério das Cidades, a partir do qual surgiram novos programas habitacionais. As cidades brasileiras passaram a ter leis urbanísticas e ambientais bem desenvolvidas, no entanto ainda há uma parte da cidade a qual tais leis não são aplicadas, que se trata da cidade informal, a qual se pretende dar destaque no presente trabalho. (MARICATO, 2009).

A primeira favela Brasileira surgiu no Morro da Providência, onde ex-combatentes da Guerra de Canudos se instalaram, pois ao voltarem do combate para o Rio com o não cumprimento da promessa do Governo de ganharem casas na capital federal acabaram ocupando as encostas deste morro. O morro foi batizado de Morro da Favela, pois favela era o nome de uma planta presente no morro e similar a uma planta também típica do sertão nordestino. O processo de destruição dos cortiços no final do séc. XIX também levou muitas pessoas a ocuparem os morros. (FAVELA EM MEMÓRIA, 2013).

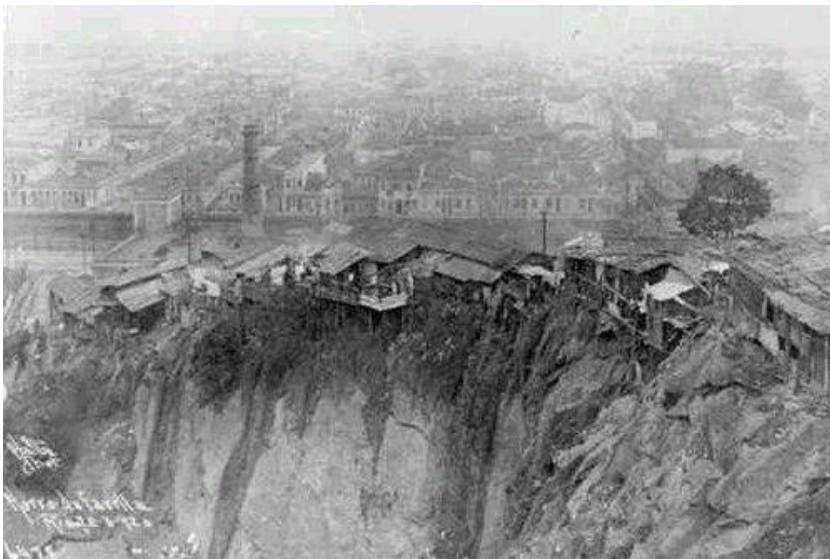


Figura 9 - Morro da Providência, Rio de Janeiro.

Fonte: Parlor-Parlor (2011)



Figura 10 - Primeiros barracos no Morro da Providência.  
Fonte: Monteiro (2003).

Atualmente, de acordo com Davis (2006) o Brasil possui 36,6% da população urbana vivendo em favelas, o que equivale a um número de 51,7 milhões de pessoas instaladas em áreas informais. Enquanto que os maiores contingentes de população urbana em favelas estão distribuídos em países pobres da África e Ásia, nas “megafavelas” que de acordo com Davis (2006, p.37) surgem quando bairros pobres e comunidades invasoras se fundem em cinturões contínuos de moradias informais e pobreza, em geral na periferia urbana.



	% da pop. urbana na favela	Número (milhões)
China	37,8	193,8
Índia	55,5	158,4
<b>Brasil</b>	<b>36,6</b>	<b>51,7</b>
Nigéria	79,2	41,6
Paquistão	73,6	35,6
Bangladesh	84,7	30,4
Indonésia	23,1	20,9
Irã	44,2	20,4
Filipinas	44,1	20,1
Turquia	42,6	19,1
México	19,6	14,7
Coreia do Sul	37,0	14,2
Peru	68,1	13,0
Estados Unidos	5,8	12,8
Egito	39,9	11,8
Argentina	33,1	11,0
Tanzânia	92,1	11,0
Etiópia	99,4	10,2
Sudão	85,7	10,1
Vietnã	47,4	9,2

Figura 111 - Maiores populações faveladas por país.

Fonte: Davis (2006,p.34).

São critérios para identificação de Aglomerados Subnormais segundo o IBGE: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e; b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: Urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e Precariedade de serviços públicos essenciais.

Estes podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: a) Invasão; b) Loteamento irregular ou clandestino; e c) áreas inválidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

Segundo os dados do Censo de 2010 existia até então no Brasil um total de 3.224.529 domicílios particulares ocupados em Aglomerados (5,6% do Brasil), com uma população residente de 11.425.644 pessoas (6% da população), totalizando 6.329 Aglomerados Subnormais no país, sendo que a região com maior concentração destas

áreas é a Região Sudeste com 3.954 aglomerados, onde se destacam o Estado de São Paulo com 2.087 áreas deste tipo, (correspondente a 23,2% de domicílios), e o Rio de Janeiro com 1.322 aglomerados (correspondente a 19,1% de domicílios). As menores ocorrências de Aglomerados Subnormais estão nas regiões Sul e Centro Oeste.



Figura 14 - Municípios com aglomerados subnormais identificados.  
Fonte: IBGE (2010).

Com a proliferação de áreas informais no país, ao longo dos anos, algumas experiências de intervenções nesses assentamentos, vêm sendo acumuladas. O próximo tópico abordará alguns exemplos de intervenções voltadas especialmente à mitigação ou resolução, da vulnerabilidade socioeconômica e civil tão característica da informalidade urbana.

## 2.4 INTERVENÇÕES DE MITIGAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA E CIVIL EM ÁREAS INFORMAIS

Ao longo da história diversas manifestações da informalidade urbana, caracterizadas por inadequação habitacional ou irregularidade fundiária, foram se estendendo pelo país em forma de cortiços, favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais, etc. Com isso também surgiram tentativas, das mais diversas naturezas, visando à resolução desta problemática. Neste texto, apresenta-se intervenções que resolveram e/ou minimizaram a vulnerabilidade tanto socioeconômica quanto civil contida na cidade informal, seja por meio da urbanização de favelas, regularização fundiária ou da pacificação.

Esta etapa do trabalho tem como objetivo apontar algumas experiências de intervenções, visto que essas intervenções podem ser realizadas por diferentes vias. Busca-se com estes exemplos obter um repertório que possa subsidiar recomendações de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas sociais e de desenvolvimento urbano para o Jardim Progresso.

No início do século XX, cortiços e favelas eram vistos como soluções provisórias e ilegais e, por esta razão, “ignorados” pelas políticas públicas. (BREU e LIRA, 1994). Na década de 40 têm destaque as ações de erradicação destas áreas, caracterizadas por demolições e expulsões das populações faveladas. Já os anos 50 foram marcados pela expansão das favelas e ocupações irregulares em periferias. Foi somente na década de 60 que começam a surgir algumas melhorias pontuais e paliativas. (MAGALHÃES, VILLAROSA, 2012).

Até os anos 90 as políticas públicas foram caracterizadas, de maneira contraditória, por uma complacência em relação ao aumento da precariedade habitacional e, simultaneamente, por sistemáticas ações de erradicação de favelas (BUENO, 2000 *apud* MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012).

Sendo assim, a lógica da urbanização brasileira durante algum tempo, tratou as áreas informais como apenas mais um problema urbano, físico e de limpeza. Tendo vários assentamentos sido demolidos e seus habitantes reassentados na periferia, ficando a questão social de integração com a cidade excluída deste processo.

Ainda segundo Bueno (2000 *apud* MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012), na década de 70 surgiram as primeiras políticas de urbanização de assentamentos, focadas em soluções de infraestrutura,

apresentando soluções no âmbito físico urbano e arquitetônico como a implantação de asfalto, luz e saneamento básico.

A partir da década de 80, as políticas públicas passaram a considerar a integração dos assentamentos informais à cidade e na década de 90 experiências de intervenção começam a ser acumuladas, o que permitiu um maior aprimoramento e constitucionalização de políticas públicas de urbanização, tornadas prioritárias e mais abrangentes, segundo Denaldi (2009 *apud* MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012).

De acordo com Magalhães e Villarosa (2012), na atualidade, as políticas federais de financiamento à urbanização de assentamentos precários colocam o tema na agenda de políticas públicas nacionais, como por exemplo, o PAC de 2007. Após a análise de nove programas de urbanização de favelas, os autores concluem que essa experiência acumulada, se absorvida de forma adaptada às particularidades dessas áreas, podem servir de apoio para a reflexão, definição e desenvolvimento de políticas públicas.

Ainda segundo Magalhães e Villarosa (2012), a carga de conhecimentos técnicos para a qualificação de assentamentos precários no Brasil ainda é recente. Os autores concluem analisando os programas ainda sem padrões metodológicos estabelecidos e codificados de intervenções sociais e urbanização de favelas, segundo os quais, determinado tipo de ação corresponda a determinado resultado. Os problemas mais comuns encontrados são caracterizados por dificuldades institucionais de articulação/coordenação, negociação de conflitos entre poder público, lideranças e população, bem como gestão inadequada de parcerias com organizações sociais e comunitárias.

Ainda que não voltado à habitação, cabe citar também um programa iniciado na década de 90 no Rio de Janeiro e que se tornou modelo de intervenção, o Favela-Bairro, iniciado em 1993 e existente até os dias atuais. Dentre suas características, destaca-se o fato de a moradia não ser o foco. A urbanização de favelas é pensada como um problema urbanístico e não somente de provisão habitacional ou saneamento, no qual se tenta integrar a favela à cidade formal através da introdução de valores urbanísticos e da intervenção em espaços livres ou de uso comum, sem promover grandes transformações nas áreas consolidadas por moradias. (DENALDI, 2003).

Ainda de acordo com Denaldi (2003), a proposta de integração entre favela e bairro é a característica mais marcante deste programa. Tal integração é promovida com a implantação de infraestrutura,

equipamentos, serviços públicos e da ligação da favela com o entorno. Outro fator importante é a tentativa de manter a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e outras instituições envolvidas dentro do núcleo após sua urbanização, atuando na manutenção, controle urbano e prestação de serviços.

Integração significa, inicialmente, levar a cidade formal às mesmas matérias e elemento urbanos que circulam pela cidade formal: infraestrutura e serviços públicos de educação, saúde, limpeza e segurança. O desafio consiste, portanto, em romper as barreiras que isolam certas áreas e construir leitos de circulação. (RIO DE JANEIRO, 1999, p. 11 *apud* DENALDI, 2003).

O programa atualmente se encontra na sua terceira fase, Favela-Bairro III (RIO DE JANEIRO, 2014)<sup>7</sup>. Também está prevista a implantação de um sistema de controle e monitoramento da expansão horizontal e vertical, e a continuidade das obras de urbanização e infraestrutura que abrangem: abertura e pavimentação de ruas; implantação de redes de água, esgoto e drenagem; construção de creches, praças, áreas de esporte e lazer; canalização de rios; reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco; contenção e reflorestamento de encostas; construção de limites para evitar a expansão; e reconhecimento de nomes de ruas, logradouros e Código de Endereçamento Postal (CEP). O programa é financiado pelo Banco Internacional do Desenvolvimento (BID), em parceria com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ). (RIO DE JANEIRO, 2014).

A favela Fernão Cardim localizada entre os bairros do Méier e Engenho de Dentro, teve como eixo estrutural de intervenção a canalização do Rio Faria, criando uma avenida-canal arborizada ao longo da qual foram construídos equipamentos sociais de esporte e lazer, como campos de futebol e creche. A abertura de uma grande rua paralela ao rio que corta a favela e novas vias, permitiram uma maior circulação dos carros da polícia. Isso acabou intimidando os traficantes que controlavam a favela com o uso extensivo de armas, que passaram a

---

<sup>7</sup> Esta fase prevê a melhoria das moradias e um conjunto de ações sociais integradas à urbanização, como educação de jovens e adultos, programas de qualificação profissional e geração de renda, instalação de postos do Programa de Saúde da Família (PSF) e Projeto Segurança Cidadã de combate à violência. (RIO DE JANEIRO, 2014).

ter uma atuação mais discreta, atenuando dessa maneira a vulnerabilidade civil existente na área. (FOLHA UOL, 2000)



Figura 12 - Fernão Cardim antes da intervenção do Favela-Bairro  
Fonte: Favela Bairro (2004).



Figura 13 - Fernão Cardim depois da intervenção do Programa Favela-Bairro  
Fonte: Favela Bairro (2004).

Um exemplo de intervenção que mitigou a vulnerabilidade socioeconômica e civil, através da regularização urbanística e fundiária, é o da favela Quinta do Caju, localizada em terras da União, na zona portuária do Rio de Janeiro. Ela foi uma das primeiras comunidades de baixa renda da cidade do Rio a ser beneficiada pelo programa Favela Bairro e hoje é a comunidade com maior número de domicílios beneficiados pelo título de propriedade no país. (ANDRADE e PERO, 2011)

A prefeitura do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação, implantou o Programa de Regularização Fundiária, visando à regularização urbanística e fundiária das áreas atingidas pelo programa Favela Bairro. Para a regularização da Quinta do Caju foi firmado um contrato de Cessão entre a União e a Prefeitura, a partir do qual a União cedeu a área ao município sob regime de aforamento para que este pudesse vender, em condições facilitadas, os terrenos a seus ocupantes e fazer investimentos na infraestrutura local. Este processo de regularização teve início em 1998 e os primeiros títulos foram entregues em junho de 2004.

Um total de 2.400 pessoas foram beneficiadas com a entrega dos títulos de propriedade na Quinta do Caju. Cabe ressaltar que a entrega de títulos na área também ocorreu devido à pressão feita pela associação de moradores junto às autoridades locais e federais. Esta medida trouxe melhorias em relação à qualidade de vida dos habitantes da área, visto que com os títulos as pessoas passaram a investir em melhorias nos seus imóveis. O proprietário passa a poder obter financiamentos e vender ou regularizar algum negócio próprio que possua e estudos comprovam que após o programa de regularização, o aumento da renda per capita domiciliar na Quinta do Caju foi significativo. (ANDRADE e PERO, 2011)





Figura 14 - Quinta do Caju  
Fonte: Secretaria de Habitação RJ (2004).



Figura 15 - Quinta do Caju  
Fonte: Secretaria de Habitação RJ (2004).

No que se refere à vulnerabilidade civil, comum à maioria dos assentamentos informais, uma alternativa implantada pela Prefeitura do



Rio de Janeiro a partir de dezembro de 2007, foi a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), consideradas pelo senso comum como estratégias de qualificação para áreas acometidas pelo tráfico e violência.

Os objetivos do projeto policial das UPPs são: retomar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; devolver à população a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento da cidadania; e contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente em muitas comunidades do Rio de Janeiro. As UPPs não têm como objetivo: acabar com o tráfico; acabar com a criminalidade; apresentar-se como solução para todas as comunidades; apresentar-se como panacéia para os problemas socioeconômicos das comunidades<sup>8</sup>.

Segundo Henriques e Ramos (2011) as UPPs não correspondem a um programa amplo de prevenção da criminalidade em todo território urbano, mas a um processo específico de retomada de territórios controlados por criminosos. Por isso, as UPPs não podem ser vistas como modelo aplicável em todo país, visto que há diferentes contextos geradores de criminalidade e apesar de representarem uma metáfora quanto à retomada de confiança ao poder público, tecnicamente não são um modelo aplicável a diferentes realidades locais.

Em 2011, foi criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com coordenação do Instituto Pereira Passos e em acordo com a ONU-Habitat, o projeto UPP Social, que já foi implantado em 03 comunidades das 13 já pacificadas no Rio de Janeiro. Ele se propõe a contribuir para a consolidação do processo de pacificação, promover a cidadania local nos territórios pacificados, promover o desenvolvimento urbano, social e econômico nos territórios e efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade., (RIO PREFEITURA, 2013)

Henriques e Ramos (2011) afirmam que as experiências com UPPs sociais têm grande potencial de ampliação para áreas com UPPs. Esta é uma ação complexa do ponto de vista da institucionalidade dos poderes públicos, e ambiciosa do ponto de vista da cultura tradicional de gestão governamental e não governamental das favelas. Seu maior desafio é produzir um modelo de gestão de programas sociais com função integradora, sem ascendência hierárquica e participativa.

Muitas são as críticas e motivos que levam a concluir que, apenas a implantação de UPPs não é suficiente, mas pode desencadear um

---

<sup>8</sup> Segundo documentos da Secretaria de Segurança Pública do RJ.

modelo de qualificação mais amplo, como já sugere o programa de UPPs sociais. Atualmente a mídia vem relatando uma série de conflitos ocorridos nestas unidades no Rio de Janeiro. A ilustração abaixo representa muito bem a necessidade de uma integração e eficiente articulação de políticas de segurança com políticas sociais e de desenvolvimento urbano, para que a vulnerabilidade socioeconômica e, sobretudo civil, possam ser atenuadas nas comunidades, de modo a qualificar a vida nesses assentamentos.

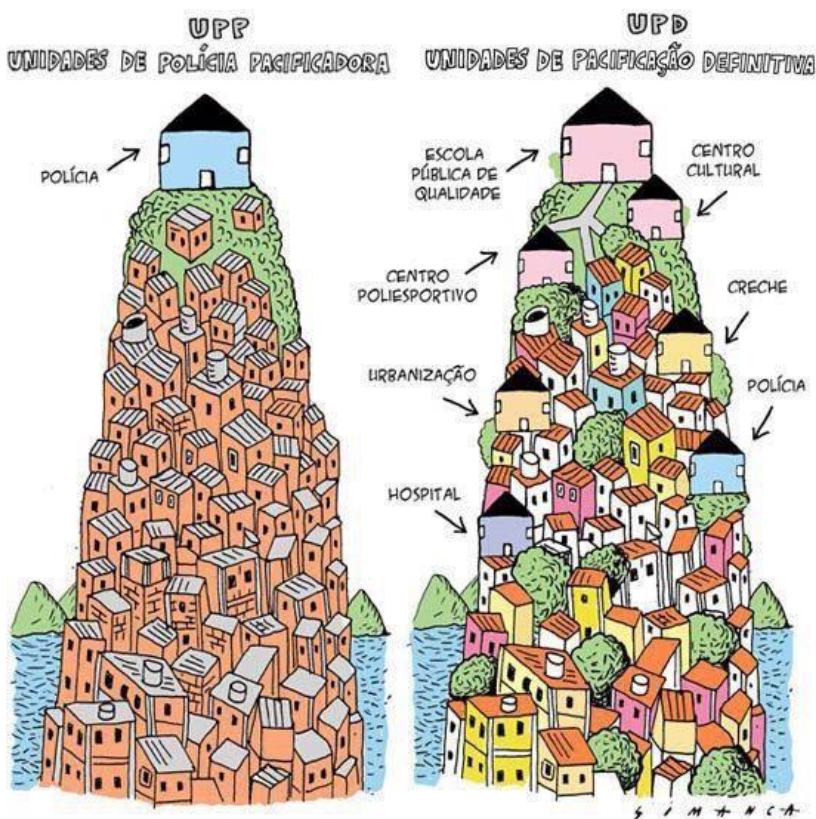


Figura 16 - UPP X UPD  
Fonte: Boukons (2013).

Entre 2000 e 2010, programas municipais de prevenção de violência foram realizados separadamente nas cidades de Bogotá e Medellín, tornando-se referências exitosas acerca da qualificação de

espaços expostos à vulnerabilidade socioeconômica e civil. As cidades marcadas pela presença do narcotráfico e representativas dos demais problemas comuns nas cidades latino-americanas como corrupção, violência policial e exclusão social, livraram-se da violência endêmica num período de 15 anos. Provaram que ruas iluminadas, calçadas acessíveis, espaços de convivência, parques, centros de serviço para o cidadão, bibliotecas e transporte público de qualidade podem estar diretamente ligados à segurança pública<sup>9</sup>.

Em Bogotá, a partir do lema “Tratar as pessoas como cidadãos forma cidadãos”, Antanas Mockus deu início a um projeto no qual, problemas de mobilidade, segurança pública, educação e ordenamento urbano foram considerados de maneira integrada, num grande plano que abordava todas essas áreas ao mesmo tempo.

Num primeiro momento foi trabalhada a consciência cidadã, com a qual os moradores da cidade precisaram entender que, além do poder público, eles também são responsáveis pela mesma. Tal cultura foi disseminada por meio de cartões nas cores verde e vermelha, distribuídos para a população aprovar ou reprovar a atitude de outro cidadão, implantando a metodologia da autorregulação. As ruas também foram tomadas por educadores que davam lições de civilidade.

Após a criação da consciência cidadã veio a transformação espacial e estrutural, com a construção e recuperação de calçadas e ciclovias, organização e padronização do comércio informal, criação de corredores exclusivos para BRT<sup>10</sup>, qualificação da polícia para ser parceira do cidadão, dentre outras ações que foram conduzidas por Enrique Peñalosa, sucessor de Mockus<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver mais em:

<http://hotsites.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/2013/cidadespossiveis/ge-stao.shtml>. Acesso em: mar. 2014.

<sup>10</sup> *Bus Rapid Transit*.

<sup>11</sup> Ver mais em:

<http://hotsites.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/2013/cidadespossiveis/ge-stao.shtml>. Acesso em: mar. 2014.



Figura 17 - Bogotá

Fonte: Cidades Possíveis (2010).

De acordo com Martin e Ceballos (2004), os princípios que conduziram a gestão de Bogotá foram: estratégias de desenvolvimento baseadas nas necessidades da população; continuidade das boas práticas e de programas iniciados em gestões anteriores, inclusive permanência do quadro técnico; políticas públicas formuladas com inspiração eclética, mas sem forma simplista ou importação de modelos pré-estabelecidos; gestão pública orientada em resultados.

Medellín, ex-reduto do narcotráfico, em 2010 ganhou o título de município com melhor qualidade de vida na Colômbia, em função das mudanças ocorridas através do modelo de desenvolvimento social integral que preconizou a valorização dos espaços e equipamentos públicos. (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2013).

Segundo Bonilla y Palma (2011), os princípios da gestão pública de Medellín são: o dinheiro público é sagrado e a gestão do que é público é transparente; a administração presta contas de tudo que faz; o exemplo das autoridades é a principal ferramenta pedagógica de transformação cívica, planejamento sem improvisação; relações com a comunidade desenvolvidas através da participação cidadã; interesse público prevalece sobre os particulares; o desenvolvimento da cidade é um compromisso entre administração local e todos os cidadãos; a vida é o valor máximo e não há propósitos que justifiquem a violência.

San Javier já foi uma das favelas mais perigosas de Medellín, porém esta situação mudou a partir das intervenções urbanísticas como os parques-bibliotecas, implantação de teleféricos e escadas rolantes e a

presença da polícia, que não teve seu efetivo aumentado e sim seus salários, tendo sido qualificados para serem parceiros do cidadão, mas agirem com dureza quando necessário, como também aconteceu em Bogotá. (fonte?)



Figura 18 - Intervenções em Medellín, Colômbia.  
Fonte: Master Emergency Architecture (2012).





Figura 19 - Library Parks, San Javier, Medellín  
Fonte: Master Emergency Architecture (2012).

Os exemplos vistos provam que é possível transformar e mitigar a vulnerabilidade, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto civil, a partir de transformações urbanas e políticas públicas, desde que as particularidades dessas áreas sejam consideradas e respeitadas, bem como sua população e a polícia quando envolvida sejam conscientizadas de seus papéis. Apesar da experiência brasileira ainda ser incipiente, programas como o Favela-Bairro demonstram exemplos de êxito, assim como o modelo de intervenção utilizado pelas cidades colombianas de Medellín e Bogotá, que comprovam o fato de que a transformação social está diretamente ligada às intervenções físicas.



### 3 O MUNICÍPIO DE TIJUCAS E O ASSENTAMENTO JARDIM PROGRESSO

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TIJUCAS

O município de Tijucas está situado em uma planície do litoral de Santa Catarina, às margens do rio de mesmo nome, e do principal eixo rodoviário do país, a BR 101, tendo assim fácil acesso à Balneário Camboriú ao Norte e Florianópolis ao Sul. Esta serve de portal de entrada para o Vale do Rio Tijucas, onde inicia a Rodovia SC-411, promovendo o acesso às cidades de Canelinha, São João Batista e Nova Trento. Segundo o Caderno Especial do 153º Aniversário de Tijucas, de 13 de junho de 2013, p.16, atualmente o território do município é cortado por um “polioduto” da Petrobrás, pelo qual passam gasolina, querosene, óleo diesel e álcool, e pelo gasoduto Bolívia- Brasil, que atende à indústria e os postos de combustível de gás natural. (BARENTIM, 2013).

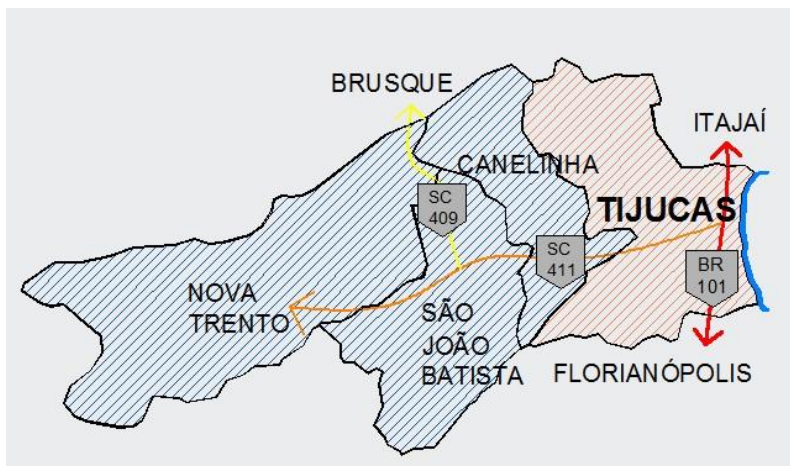


Figura 23 - Localização do Município de Tijucas.

Fonte: Autora, março, 2010.

Segundo dados do IBGE Cidades (2013), a região hoje designada como Vale do Rio Tijucas era inicialmente habitada por índios carijós e em 1530, foi registrada a chegada do navegador Sebastião Caboto a serviço da Espanha aportando na enseada da costa catarinense, no entanto a colonização parece ter se dado mais tarde. O Coronel Antônio



da Gama, nomeado governador em 1775, providenciou o início de uma povoação na enseada das Garoupas, atual município de Porto Belo, começando a distribuir moradores pelo local e territórios vizinhos, onde se encontra o atual município. Ainda segundo o IBGE Cidades em 1788, desbravadores reconheceram a fertilidade do vale, atraindo outros exploradores e promovendo o desenvolvimento da aglomeração.

São escassas e vagas as informações acerca do passado histórico de Tijuca, segundo informações que constam no Caderno Especial do 153º Aniversário de Tijuca, de 13 de junho de 2013, do Jornal a Razão Tijuquense, toda a documentação anterior a 1947 desapareceu de maneira desconhecida e não há quase nada além de livros de presença dos vereadores em reuniões do Legislativo, antes de 1992. Ainda de acordo com esta edição do jornal, através da Resolução 464, de 04 de abril de 1856, a freguesia foi elevada à categoria de vila, tendo sua sede, antes situada no município de Porto Belo, modificada para o Bairro da Praça. (JORNAL RAZÃO, 2013, p. 10).

Em 29 de agosto de 1885, através da Lei nº 140, Tijuca foi desmembrada da freguesia de Porto Belo. Por fim, foi estabelecido em 13 de junho de 1860 o Município de Tijuca, tendo Francisco Carlos de Araújo Brusque como Presidente da província e Luiz Francisco de Souza Conceição como líder da política tijuquense.

Ainda segundo esta edição do jornal Razão Tijuquense, destaca-se o fato da economia do município ter prosperado em função da fertilidade de suas terras que permitia o extrativismo e produção agrícola como atividades econômicas, bem como a importância da cabotagem, que proporcionou à cidade a vivência de um período de grande riqueza.

No entanto, na segunda metade do século XX a cidade viveu o maior revés econômico da sua história, em função do assoreamento da barra do Rio Tijuca. Impedida a cabotagem, muitas famílias deslocaram-se para o Sudeste do Brasil, e as que permaneceram na cidade passaram a viver de comércio ou foram empregadas na USATI – Usina de Açúcar Adelaide Tijuca. Esta por sua vez, criada em 1944, representou uma nova fase da economia do município, trazendo melhorias como a construção da SC-411, inaugurada em 1971.

Em 1960 destaca-se o estabelecimento da BR 101 cortando o município. Apesar do açúcar produzido pela USATI ser de qualidade, a produtividade dos canais da região Sul não era tão expressiva quanto ao que se conseguia no Nordeste do país, inviabilizando as atividades desta empresa ao longo dos anos. Buscando novos caminhos, surgiu a Cerâmica Portobello, inaugurada em 1979, responsável pelo surgimento

de muitas empresas menores, gerando inúmeros empregos e alavancando a economia de todo o vale, sendo de extrema importância para o desenvolvimento e economia do município até os dias atuais.

A partir da década de 80 enquanto no cenário nacional enfrentava-se inflação, desemprego, queda dos salários e conseqüentemente a proliferação de áreas ocupadas de maneira informal, no município de Tijuca surgiam os primeiros assentamentos caracterizando áreas vulneráveis tanto no aspecto social quanto no ambiental, demandando ações de regularização fundiária ou reassentamento. Estas são segundo o PLHIS (2011)<sup>12</sup>: Casarão no Centro (cortiço do qual saíram os primeiros ocupantes do Jardim Progresso), Aldeia e Pontal da Praça, (ambos no bairro da Praça) e por último o Jardim Progresso no Bairro Areias. Cabe ressaltar que o Jardim Progresso, do qual se trata este trabalho, foi a última ocupação de caráter informal da qual se tem registros na cidade, datando de 1996 e constituindo o que é hoje o mais jovem, maior, mais violento e segregado assentamento existente no município.

---

<sup>12</sup> Plano Local de habitação de Interesse Social, realizado pela empresa Latus (<http://www.latus.com.br/>), e apresentado ao município em novembro de 2011.



Figura 24 - Assentamentos Informais em Tijuca por ordem de consolidação  
 Fonte: Autora, dezembro, 2013.

De acordo com o Censo realizado pelo SEBRAE (2009), na economia destacam-se os setores da Indústria, Comércio e Serviços, existindo um total de 1.236 empresas na cidade, entre elas, micro, médias, pequenas e grandes. Há 3.366 empregos no setor Industrial, sendo que destes, 1.666 empregos estão concentrados na fabricação de pisos e azulejos; 2.802 no Comércio, e 3.455 empregos no setor de Serviços, concentrados nos principais corredores de comércio e serviços existentes no município, as vias Av. Bayer Filho e Coronel Buchelle.

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2010), o município conta com uma população de 30.960 mil habitantes, em um território de 279,578 m<sup>2</sup>, e uma densidade demográfica de 111,69 hab/km<sup>2</sup>. Ainda de acordo com o IBGE e a Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, em 2006 o PIB catarinense atingiu o total de R\$ 93,2 bilhões, assegurando ao Estado a manutenção da 7ª posição relativa no ranking nacional.

No mesmo ano, Tijucas aparece na 41ª posição do ranking estadual, respondendo por 0,43% da composição do PIB catarinense. Na avaliação dos setores produtivos de Tijucas a agropecuária contribuiu com 4,7%, a indústria com 44,6% e os serviços com 50,7% do PIB municipal. No ano de 2006, Tijucas possuía um PIB per capita da ordem de R\$ 15.189,01, colocando o município na 60ª posição do ranking estadual. Entre 2002 e 2006, o PIB per capita do município acumulou um crescimento de 46,7% contra 56,9% da média catarinense.

### **3.1.2 O Conselho de Desenvolvimento Urbano de Tijucas**

Em 29 de agosto de 2011 aconteceu o Primeiro Congresso do Município, com o objetivo de planejar a cidade em termos de gestão territorial e urbanística, integrando políticas e ações que promovam seu desenvolvimento de forma sustentável e organizada. O Primeiro Congresso do Município visava à eleição e formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Rural e do Meio Ambiente, em sintonia com o artigo III da Lei Complementar 05/2010, para o qual foram escolhidos 73 conselheiros, organizados segundo critérios de representação territorial e setorial do município. Na ocasião foi escolhido como presidente do conselho o advogado e professor Celso Leal da Veiga. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TIJUCAS, 2013)

O Conselho realizou 18 reuniões desde sua formação em agosto de 2011, sendo 05 delas neste mesmo ano, 06 no ano de 2012 e 07 em 2013. As pautas das reuniões do Conselho podem ser encontradas na página da Prefeitura Municipal de Tijucas (PREFEITURA MUNICIPAL DE TIJUCAS, 2013). Através de uma breve análise das mesmas, pode-se afirmar que os temas discutidos até o momento, em síntese referem-se às alterações (parciais) no Plano Diretor do Município, aprovação de procedimentos operacionais, zoneamento, regramento de audiências públicas para projetos envolvendo o Plano Diretor, preparação para Conferência das Cidades, bem como análise do mesmo e da sustentabilidade.

Entre os dias 16 e 17 de abril de 2012, o Conselho realizou o Simpósio de nome: “Plano Diretor de Tijucas e suas variações ao Desenvolvimento Sustentável”, evento no qual ocorreram palestras relacionando o Plano Diretor com Paisagem Cultural e Projeto Urbano, esclarecimentos acerca de Planos Diretores Participativos e Função Sócio Ambiental da Propriedade Imóvel. Atualmente o presidente do

Conselho é Maércio Laus, e no calendário já estão previstas reuniões até dezembro de 2015.

### **3.1.3 Mandato atual e propostas de governo**

Na última eleição para prefeito municipal, realizada em 07 de outubro de 2012, foi eleito pela coligação “Tijucas crescendo com as pessoas” (PMDB), o engenheiro civil V. T. apresentou suas propostas de governo. Quando questionado em relação ao que fazer para atenuar os maiores problemas do município, o candidato citou inúmeros projetos, dentre eles: “Infraestrutura e Mobilidade”, “Corredor Ecológico”, “Mutirão de conservação e recuperação de vias pavimentadas” e “Segurança com segurança”, o qual pretende implantar núcleos de segurança nas comunidades e a Guarda Municipal de Tijucas. (BARENTIM, 2012)

Nesta mesma edição, o também candidato a prefeito, A. G. (PT), foi entrevistado e expôs seus planos de governo. Cabe colocar que os candidatos quando questionados acerca dos problemas do município enfatizam problemas urbanos como conservação e pavimentação de vias, porém em nenhum momento demonstraram preocupação ou apresentaram alguma proposta direcionada ao Jardim Progresso e aos problemas diretamente ligados à Vulnerabilidade Socioeconômica e Civil característica da área. (BARENTIM, 2012)

Em relação ao Jardim Progresso, desde o início do mandato de V. T., em primeiro de janeiro de 2013, foi registrada uma reunião junto do Patrimônio da União, que segundo sua Ata, disponibilizada por funcionário da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/SC), foi realizada em três de maio de 2013, às 09:00, reunindo a Comissão Provisória para Regularização do Jardim Progresso, constituída por meio da portaria n°. 1352/2013, na qual se fizeram presentes o Procurador do Município, Secretária de Administração, Secretária de Ação Social, Secretária de Obras, representantes do Ministério do Planejamento, da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC) e moradores do assentamento.

Nesta reunião ficaram decididas algumas medidas preparatórias como: demarcação e identificação de cada área, com utilização dos cadastros já realizados no processo e com o recadastramento imobiliário do município efetivado em 2012; identificação das ocupações, das áreas construídas e sem construção; necessidade de conscientização dos próprios moradores para evitar novas invasões; ficou também acordado

a necessidade de garantia de uma segurança mínima às pessoas envolvidas no processo, devido à falta de segurança para acessar a área; os representantes da SPU sugeriram chamar representantes da Caixa Econômica Federal (CEF) para a próxima reunião; o representante da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC), P. C., se responsabilizou em repassar todos os dados do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV).

Uma nova reunião foi agendada para o dia trinta de maio de 2013, porém somente aconteceu no dia seis de agosto deste ano, nas dependências da Secretaria da Educação na qual estavam presentes membros do Patrimônio da União, representantes da Caixa Econômica Federal, secretárias de Obras e da Administração de Tijucas, Procurador Municipal, membros da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC), bem como liderança e vice-liderança do Jardim Progresso.

Nesta ocasião o presidente da AHBC, P. C., se ateve à explanação de obras habitacionais a serem implementadas na área próxima do conjunto habitacional Che Guevara (de frente ao Jardim Progresso, porém não dentro do mesmo) e ao ser questionado pela representante da Caixa Econômica Federal, B. K. C., sobre questões burocráticas mais importantes que a futura suposta implantação de unidades habitacionais, bem como pela vice-liderança do Jardim Progresso, O. A., em função das promessas relacionadas à pavimentação da área, teve seu estado de humor alterado discutindo com alguns presentes, sendo que desta forma a reunião foi encerrada sem maiores conclusões e deste então mais nenhuma reunião foi realizada.

Em resumo, no que concerne ao Jardim Progresso, observa-se que as proposições sugeridas nas reuniões desde o início da nova administração não foram realizadas, como a demarcação e identificação de cada área, utilização dos cadastros já realizados no processo; identificação das ocupações, das áreas construídas e sem construção e etc., conforme já citado anteriormente.

## **3.2 HISTÓRICO DO JARDIM PROGRESSO DE ACORDO COM O PROCESSO 04972.000264/2044-69 DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

### **3.2.1 Caracterização da área**

Em 1950, o município fez a doação de uma área urbana de um milhão de metros quadrados, situado no Bairro da Praça, a pedido do Ministério da Agricultura. Tal área seria destinada à construção de um

“Posto Agropecuário”. No entanto, dois anos após a doação, a União exigiu um terreno mais central para a implantação do Posto, sendo este empreendimento algo que colaboraria com o desenvolvimento do município, a Prefeitura adquiriu outra porção de terra em área mais central, sendo que o último terreno adquirido foi permutado com o terreno anteriormente doado em 09 de junho de 1952. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2004, p.13).

A utilização plena a que estava obrigada a área não foi dada, tendo o Ministério da Agricultura abandonado as instalações do Posto Agropecuário, deixando estas terras em localização privilegiada e com potencial para abrigar variados projetos de caráter público, ociosas e suscetíveis a ocupações irregulares, que rapidamente culminaram num processo acelerado de favelização. A área total deste imóvel é de 730.979,70 m<sup>2</sup> e a área em destaque nesta pesquisa, o assentamento Jardim Progresso está inserido em parte destas terras, conforme discriminação na figura abaixo:

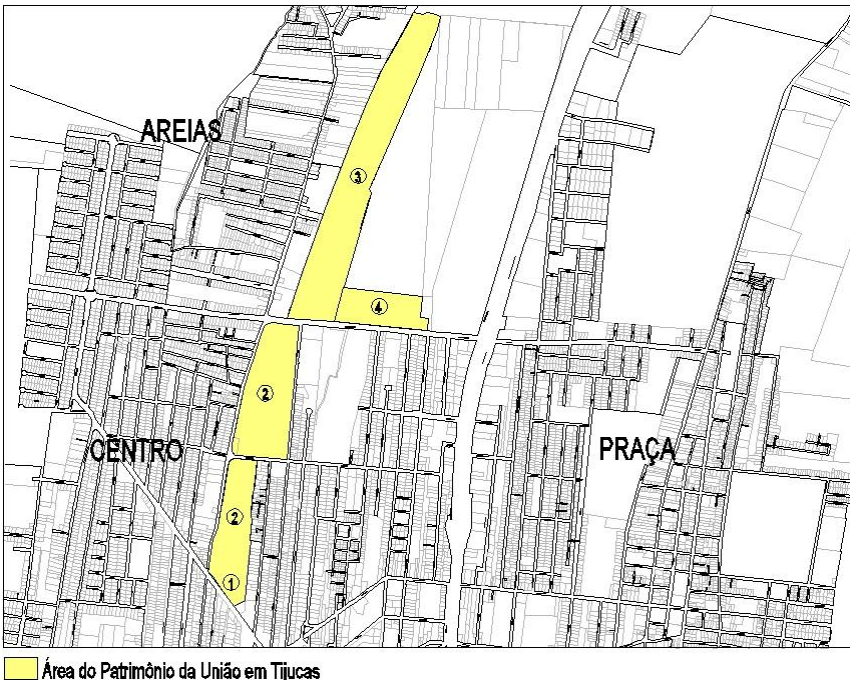


Figura 25 - Áreas do Patrimônio da União em Tijucas  
Fonte: Autora, janeiro, 2014.

A área em sua integralidade possui situações diferenciadas, sendo a Área 1 com 9.044,17 m<sup>2</sup> destinada a preservar a atividade de análise de sementes, contendo um laboratório e uma edificação de apoio. Esta foi demarcada pelos técnicos da Prefeitura com a supervisão de técnicos da Defensoria Pública da União (DPU/SC). A Área 2, com 157.152,13 m<sup>2</sup>, na qual a Prefeitura mantinha uma horta comunitária que fornecia verduras e legumes para creches, escolas, Hospital São José e Maternidade Chiquinha Gallotti.



Figura 26 - Área 1, destinada à análise de sementes, em abril de 2013.  
Fonte: Acervo pessoal.





Figura 27 - Área 2, antiga horta comunitária, em abril de 2013.

Fonte: Acervo pessoal.

A Área 3, com 267.583,40 m<sup>2</sup> transferida para domínio municipal, na qual foi reservado um percentual para implantação de equipamentos de recreação e equipamentos comunitários, como escolas, creches e posto de saúde, sendo a área onde está inserido o Jardim Progresso. A área 4 com 297.200,00 m<sup>2</sup> é ocupada pela Associação de Desenvolvimento Comunitário dos Empregados Ceramistas (ADEC) e tem ocupação regulamentada pela União através de contrato de comodato por cessão gratuita de uso. Este contrato foi renovado em 2002, tendo sido firmado pela primeira vez em 1982 com validade de vinte anos. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2004, pg. 14).



Figura 28 - Área 3, correspondente ao Jardim Progresso, em abril de 2013.  
Fonte: Acervo pessoal.



Figura 29 - Área 4, ADEC, em abril de 2013.  
Fonte: Acervo pessoal.

Segundo documento referente à Licença Ambiental Prévia (número 0110F 04) da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), expedido em 18 de fevereiro de 2004, a situação ambiental do assentamento é definida por não conter nascentes ou estar localizado em área de expressão ambiental, a vegetação que cobre a área consiste em pastagens e vegetação rasteira, o solo é arenoso com possibilidade de haver lençol freático baixo, o que torna inviável a implantação de sumidouro, sendo necessário avaliar outro sistema compatível com as condições do solo local. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2004, pg.86).

### **3.2.2 Início das Ocupações Irregulares**

As primeiras invasões datam do início do ano de 1996, sendo mais precisamente do dia primeiro de fevereiro de 1996, a data de registro do primeiro Boletim de Ocorrência (número 056/96) junto à Delegacia Municipal de Tijucas, realizado pelo eng. Agrônomo, Sr. Y. P., denunciando invasões na área. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, pg. 109).

Ainda baseado em informações existentes no processo, sabe-se que estas primeiras ocupações foram iniciadas por populares provenientes das redondezas, principalmente do cortiço conhecido como Casarão, localizado bem próximo à área na Rua Alvina Simas Reis, que se apossaram destas terras cercando lotes, construindo benfeitorias, criando gado e porcos, cultivando plantações, desmatando a mata nativa, comercializando aquelas terras entre si e estimulando terceiros para engrossar o número de novos ocupantes.

Em entrevista realizada com funcionário A.C. da Prefeitura Municipal de Tijucas, que teve envolvimento significativo com o caso desde o início das ocupações e ainda atuante na Prefeitura de Tijucas, foi possível conhecer outras faces do início desta ocupação, os fatos relatados deixam claros os incentivos políticos que desencadearam este rápido processo de favelização da área. As informações a seguir são provenientes destas entrevistas e levantamentos, a maioria delas respaldadas pelos dados encontrados no Processo, outras contadas por pessoas que acompanharam estes fatos de perto.

As ocupações foram intensificadas a partir de 1997, na administração do então prefeito municipal C. T., o qual tomou várias iniciativas junto à Secretaria do Patrimônio da União, Poder Público Municipal, Cerâmica Portobello, Associação dos Ceramistas (ADEC) e

outros poderes constituídos no município, bem como proibiu as ligações de água e energia elétrica, a fim de dificultar novas ocupações. No processo também consta a informação de que ainda nesta época, a fim de impedir o aumento das invasões de maneira desordenada, a administração pública abriu ruas retas, removendo casas construídas fora do alinhamento, em uma tentativa de urbanizar a área, foram demarcados lotes de 15 x 28 metros tentando prover moradia digna àquelas pessoas.

Ainda segundo A.C., além das iniciativas tomadas pelo prefeito C. T., o poder público municipal também esperava que o governo federal tomasse iniciativas para impedir as posses, visto que a área é propriedade da União. O funcionário também afirma que ao final do governo deste prefeito, N. B., ex-prefeito da oposição e então gerente das Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) de Tijucas, permitiu a instalação da rede de energia elétrica na área, fato relevante contra o governo de então, conseguindo desta forma o apoio dos ocupantes e conquistando a eleição daquele ano.

Durante o mandato de U. S. (2001-2004), há registros de reuniões realizadas, bem como Audiência Pública, para tratar da regularização do assentamento, assim como há registros de projetos de saneamento básico, certidão comprovando trâmite de ação de reintegração de posse, solicitação de licenciamento ambiental para a Fundação do Meio Ambiente (FATMA), e um Termo de Ajuste e Condutas (TAC) firmado entre a Prefeitura, Patrimônio da União, Ministério Público e o Juiz da Comarca, e ainda um levantamento dos moradores e casas.

Ainda em relação aos incentivos à ocupação, consta no processo da União, mais precisamente no Termo de Ajustamento e Condutas (TAC) redigido pelo então Promotor de Justiça e Coordenador da Cidadania e do Meio Ambiente, Dr. L. E. O. S., que conforme depoimento verbal da maioria dos ocupantes ilegais da área, alguns provenientes do MST que as invasões tiveram cunho político/eleitoreira tendo sido incentivadas pelos Srs. J.S e E. B., este último na época Vice-Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tijucas e posteriormente Secretário da Agricultura do Município. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, pg. 97).

Conforme citado acima, consta no Processo 04972.000264/2044-69 da SPU/SC, (2004, p.109) que “conforme depoimento verbal da maioria dos ocupantes ilegais da área, alguns provenientes do Movimento Sem Terra (MST), bem como relatório operacional número 47/2 Pel/CPFA/96 – Companhia de Polícia de Proteção Ambiental,

datado de 16/10/96, as invasões tiveram cunho político/eleitoreira [...]”, visto que o início das ocupações no Jardim Progresso coincide com a época em que MST estava em destaque no cenário nacional, o assentamento ficou estigmatizado por ter sido originado através de uma invasão dos “Sem Terras” e ser denominado assim até os dias atuais.

Através do levantamento de dados que comprova como se deu a ocupação do Jardim Progresso, apesar destas invasões terem se iniciado em meados da década de 90, e constar nos autos a presença de alguns invasores provenientes do MST, estas não podem ser atribuídas exclusivamente ao Movimento.

O estudo etnográfico realizado no assentamento, mostra que nenhum dos moradores se define como membro do movimento e também dizem não ter conhecimento de famílias pertencentes ao MST, logo, reafirma-se que a ocupação da área se deu por claros motivos de interesses políticos, pela ausência de planejamento e políticas públicas, sendo que o caráter informal da área a torna a porta de acesso mais fácil ao município.

### **3.2.3 Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito e Termo de Ajustamento e Condutas (TAC)**

No ano de 2003, sete anos após o início das invasões, foi realizado o primeiro levantamento dos moradores por funcionários da Secretaria de Obras do Município, nesta época residiam na área cerca de 840 pessoas, distribuídas em 276 casas, sendo 515 adultos e 326 crianças e o caráter inseguro da área recebia cada vez mais destaque. Em 2004, o número de casas existentes no local já estava estimado em aproximadamente 350.

Segundo Processo 04972.000264/2044-69 da SPU/SC (2004, p.01-08) foi requerida a Cessão da área de 267.583,40 m<sup>2</sup> (correspondente ao Jardim Progresso), com a finalidade de regularizar parte do imóvel pertencente à União Federal, através de projeto de Loteamento e Assentamento Popular com o comprometimento futuro de construção de escolas, creches, posto de saúde e área de lazer, para beneficiar famílias carentes e de baixa renda que já residem na área.

Em três de novembro de 2004 foi firmado Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito, disponível no Processo 04972.000264/2044-69 da SPU/SC (2004, p.234-238) tendo como Outorgante Cedente a União e Outorgado Cessionário o município de Tijucas, desta maneira a União transfere o domínio útil deste imóvel

para o Município, enquanto este deve realizar os projetos solicitados pela União, para melhoria da área, e como Outorgado Cessionário responderá judicialmente e extrajudicialmente por quaisquer reivindicações realizadas por terceiros concernentes ao imóvel, inclusive pelas benfeitorias existentes anteriormente à Cessão, sendo que a execução do contrato deveria ser acompanhada e fiscalizada de acordo com os prazos e cumprimento dos objetivos previstos, por representantes da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/SC).

Foi fixado um ano a contar da assinatura do contrato de Cessão, para que o cessionário iniciasse a implantação do projeto, e de quatro anos para o cumprimento dos objetivos previstos. Tendo o prazo expirado no ano de 2008, ressalta-se que a creche e posto de saúde (existentes hoje na área), têm data de implantação posterior à validade proposta para sua execução, datando de 2009 e 2010 respectivamente.

Nesta época já existia discussão judicial em relação à área, sendo dois os processos na justiça, uma Ação de Reintegração de Posse de nº 2001.72.00.004557-2 perante a Justiça Federal, ajuizada pela Advocacia Geral da União e outra ação de Reintegração de Posse ajuizada pelo Município contra vários ocupantes, em trâmite na Vara Única da Comarca de Tijucas, sob o nº 072.03.001129-0 Justiça Comum Estadual. Para esta última Ação, o Magistrado concedeu liminar, determinando a desocupação imediata da área o que claramente não ocorreu.

Ainda em relação ao processo de Reintegração de Posse, em Ofício de dez de março de 2004, o então Prefeito U. S., afirma que a grande maioria alienou as áreas invadidas, através de Termos de Compromisso nos quais assumem proceder a remoção do imóvel para o terreno indicado pelo Município no Jardim Progresso, este também afirmou que a proibição de novas construções ou términos das iniciadas vinha sendo rigorosamente cumprido pela Secretaria Municipal de Obras, facilitando a regularização do loteamento e paralisando o crescente processo de favelização. Mesmo em face à tantas ações, percebe-se que o crescimento do assentamento não foi impedido.

Posteriormente, em outubro de 2010, as ações de reintegração de posse na área foram arquivadas em decorrência da SPU/SC ter repassado ao Município a área em questão para fins de regularização fundiária das famílias lá existentes. Com o intuito de estancar as constantes invasões e considerando o interesse social do Patrimônio da União no presente caso, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) no qual

a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como o interesse manifesto do município de Tijucas em realizar a regularização da área, em 20 de setembro de 2004 foi formalizado o Termo de Ajustamento e Condutas (TAC), tendo como partes o Ministério Público Estadual, o Município de Tijucas e os moradores do Bairro “Sem Terras”, futuramente denominado Jardim Progresso.

Em onze de fevereiro de 2004 há registro de Audiência Pública, na qual estavam presentes o representante do Ministério Público da Comarca de Tijucas, Prefeito Municipal, moradores do Bairro Jardim Progresso, Presidente da Câmara de Vereadores e Coordenador do Meio Ambiente e da PSJ/SC. Nesta audiência foi relatado o histórico do Jardim Progresso, os serviços já implantados em benefício da área e seus ocupantes, situações similares de outras comunidades, a responsabilidade do poder público e da polícia em impedir novas invasões e por fim assinado o Termo de Ajustamento e Condutas (TAC).

Este ajuste de condutas tinha como objetivo a adoção de medidas indispensáveis à regularização da Área 3 (267.583,40 m<sup>2</sup>), para aprovação do loteamento futuro a ser denominado Jardim Progresso, tornando-se o município responsável pela realização de um projeto de assentamento popular com comprometimento futuro de construção de creche, escola, posto de saúde, área de lazer e regularização dos lotes.

No qual era obrigação dos compromissários ocupantes dos lotes: 1) utilizar o lote que for registrado em seu nome para o fim exclusivo de moradia, sendo que a utilização dos imóveis para fins de comércio seria autorizada exclusivamente se o imóvel servir concomitantemente como única moradia do titular e sua família; e 2) destinação diversa aos imóveis como venda, empréstimo a terceiros, alugueis, desocupação e abandono, poderiam acarretar na perda do terreno. Acontece que os lotes não foram registrados e a entrega de títulos de posse não foi concluída.

### **3.2.4 Do cumprimento do Contrato de Cessão e Termo de Ajustamento e Condutas (TAC)**

Em vinte e um de fevereiro de 2006, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Tijucas e o Patrimônio da União, o Termo de Ajustamento em Gabinete, tendo como tema as medidas a serem adotadas, referente ao cumprimento do Termo de Ajustamento e

Condutas, sendo ajustado o seguinte, de acordo com o Processo 04972.000264/2044-69 da SPU/SC (2006, p.277-278):

- a) O Município deve realizar trabalho de campo para atualização do cadastro e levantamento de todos os moradores residentes na área, para a proposição de ações de reintegração de posse e regularização dos moradores, no prazo de 30 dias da assinatura do Termo em questão;
- b) Proceder até o final do ano de 2006 na construção do Posto de Saúde;
- c) Referente à construção da creche e escola, proceder no prazo de 15 dias em formulação de requerimento e protocolo de projeto próprio para tal fim junto ao FNDE (Ministério da Educação);
- d) Informar à Gerência Regional do Patrimônio da União em 15 dias se os réus que integram a Ação de Reintegração de Posse em tramitação encontram-se habitando a área, e se sim, proceder com a devida identificação da localização dos mesmos na planta aérea. Ressaltando que o descumprimento dos prazos ajustados implicará em execução judicial do Termo de Ajustamento e Condutas.

Em Ofício de nove de maio de 2006, a Procuradoria da União solicita manifestação da Gerência Regional do Patrimônio quanto ao cumprimento das obrigações do Contrato de Cessão e afirma que a Prefeitura Municipal de Tijucas não prestou informações a respeito do início do cumprimento das obrigações previstas, tanto no âmbito do TAC quanto do Contrato de Cessão, salientando que não foram repassadas informações quanto aos aspectos de aprovação urbanística do loteamento e de desmembramento da área para os ocupantes do assentamento e também solicita esclarecimentos sobre o cumprimento do TAC e desmembramentos e transferências de domínio útil, conforme obrigação do Cessionário estabelecida na cláusula sétima do contrato de cessão.

O Município por sua vez, presta esclarecimentos em relação ao projeto aprovado e encaminhado perante Órgãos Federais visando à edificação de uma Unidade Básica de Saúde e alega estar dentro do prazo sugerido no TAC e Contrato de Cessão, atestando conforme suas condições orçamentárias ter realizado na área as seguintes obras: complemento da rede de energia elétrica, extensão da rede de água potável, instalação da rede pluvial, construção do centro de educação



infantil Professor Marco Aurélio de Oliveira, construção da unidade de saúde em andamento e início da área de lazer.

Entre 2006 e 2009 há registros de visitas in loco, no qual o Termo de Vistoria e Disponibilidade, datando de três de novembro de 2008, descreve a situação da área como: maior parte dos logradouros ainda sem denominação, presença de ratos e reciclagem sendo executada a céu aberto, em vinte e nove de maio de 2009 mais uma vistoria foi realizada, com a Gerente Regional do Patrimônio da União, Dr. I. E., acompanhada do então Prefeito E. M. (2004 – 2012), concluindo que os objetivos vinham sendo cumpridos de acordo com as condições orçamentárias do município, porém ainda não concluídos, faltando ainda finalizar o assentamento das famílias carentes e de baixa renda, a outorga dos títulos aos ocupantes para lhes conferir titularidade do domínio útil do imóvel. Sendo que a vigência do contrato de Cessão encerrou em três de novembro de 2008, apesar do processo se encontrar em andamento.

Em quatro de maio de 2009 a Prefeitura Municipal solicita a prorrogação por prazo indeterminado do Contrato de Cessão, no entanto a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) entende que não cabe mais prorrogação e sugere uma nova cessão com prazo de dez anos, visto o caráter da Cessão e principalmente em função das condições orçamentárias do Município, tendo a mesma finalidade e objetivos da antiga Cessão.

Em oito de dezembro de 2009 o Município de Tijucas apresenta Embargos à Execução referente ao TAC, no qual a então Assessora Jurídica Municipal, A. N., apresenta síntese processual, histórico dos fatos, e na Preliminar de Nulidade de Título Executiva afirma:

[...] era impossível o cumprimento do ajustado, posto que obrigatoriamente, como ainda ocorre nos dias atuais, é praticamente impossível regularizar uma favela daquele patamar, ante a dificuldade de implantar uma política social e de desenvolvimento, pelo difícil acesso aos próprios moradores, além do que, impossível exigir do Município de Tijucas dotação orçamentária suficiente para construir no local da creche, pré-escola, escola, posto de saúde e etc. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2009, p. 657).

A.N. ainda afirma que o TAC teve um efeito inverso e indesejável, reforçando o caráter inseguro da área, o fato da ocupação ser incessante e estar cada vez maior e considerando as obrigações

exigidas no título executivo extrajudicial serem inexigíveis por estabelecerem condições juridicamente impossíveis, em função de este contemplar um conjunto de obrigações traduzido pela presença de serviços, compra de bens, contratação de pessoal e realização de obras, e por mais relevantes que sejam os propósitos do Ministério Público, tudo isto reflete na vida orçamentária e financeira do Município.

Além de muito justificar a ausência de recursos, também foi alegada a falta de respaldo por parte do Governo Federal em relação ao cumprimento do Termo. Sendo que sequer se obteve da União qualquer subsídio ou recursos do Ministério das Cidades, o qual deveria obrigarse solidariamente para o cumprimento do TAC.

O Município ainda esclarece a não entrega de títulos definitivos de posse aos moradores, em função de o Outorgante Cedente (União) não ter providenciado o encaminhamento ao Cartório de Registro de Imóveis para concretização da reversão da área. Outra consequência da falta do título de propriedade da área em nome do executado é que este fica impedido de adquirir recursos federais para implantar as obras previstas no TAC, sendo que tal documento é um dos requisitos indispensáveis para tal.

Este documento ainda explica que o efeito do TAC foi considerado inverso em função da especulação imobiliária que teve início na área, uma vez que os habitantes conheceram o proposto no Termo e o processo de favelização acabou se acelerando visto que cada vez mais pessoas queriam usufruir da infraestrutura que brevemente seria oferecida na área. Quando se refere ao impedimento de novas invasões, afirma este ser impraticável. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2009, p.659)

O documento conclui que o Município cumpriu o TAC de forma parcial, tendo realizado as obras de infraestrutura e implantação da creche, estando a Unidade Básica de Saúde em andamento (início das obras em 27/10/2009), o que segundo o documento é suficiente para comprovar a boa vontade do município em prover melhores condições aos moradores da área.

Outros documentos anexados no processo comprovam as benfeitorias realizadas até então em prol do assentamento, como a construção da Área de Lazer em 2010, colocação de sinalização vertical, dando nomes às ruas em 2008, manutenção da rede de iluminação pública entre 2005 e 2011, implantação de seis abrigos de ônibus entre 2010 e 2011, atividades como grupo de caminhadas, visitas domiciliares por médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem do PSF, campanha

de vacinação e grupo de idosos, estas realizadas entre 2010 e 2011 na Casa Irmã Dulce, a qual configura um espaço físico limitado, porém é o único “lugar de encontro” disponível para a população, mencionando que famílias são assistidas através de manutenções periódicas das ruas e praça de lazer, recolhimento de lixo (três vezes na semana), e patrolamento das estradas de chão, e por fim esclarece a presença de nutricionista e de cardápio elaborado para as quatro refeições diárias, no Centro de Educação Infantil Marco Aurélio de Oliveira, assim como o fornecimento de material didático, pedagógico, brinquedos e material de higiene e limpeza. (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2009, p.697 -710).

Retomando o documento redigido pela Assessora Jurídica do Município, este é finalizado afirmando que o Município só admite hipótese de dar continuidade ao TAC com a inclusão da União neste termo, através de repasse de recursos e com a reversão definitiva da área, alegando novamente o cumprimento do Termo ser inexigível ante a impossibilidade de o executado arcar exclusivamente com tais obrigações.

### **3.2.5 Investimentos em Habitação através da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC)**

De acordo com o Processo 04972.000264/2044-69 (SPU/SC, 2006, p.279) data de vinte e três de fevereiro o primeiro registro de solicitação por parte do prefeito E. M., encaminhado ao então Gerente Regional do Patrimônio da União E. W., requerendo autorização especial para a implantação de sete blocos de apartamentos para população de baixa renda, através da Associação Habitacional Brasil Cidadão (AHBC) ao sul da Avenida José Manoel Reis, em área de 17.792,70 m<sup>2</sup>, destinada ao uso residencial de famílias de baixa renda. Tal área encontra-se dentro da área em questão judicial com a União, porém não está inserida no assentamento Jardim Progresso, conforme figura abaixo:

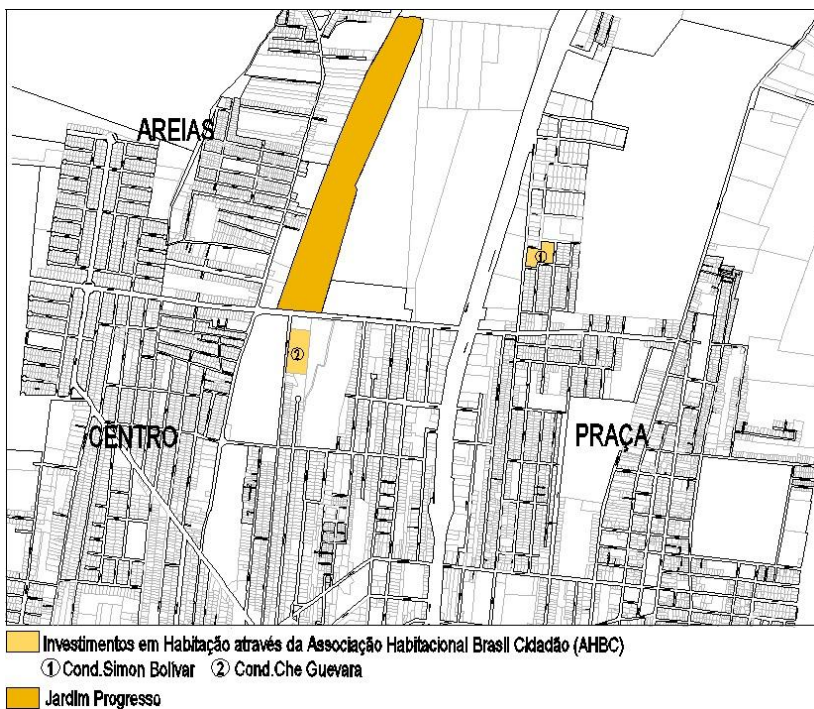


Figura 30 - Investimentos em habitação através da AHBC – fev. 2014.

Fonte: Acervo pessoal.

Nesta época no município estava andamento no Bairro da Praça a construção de 144 apartamentos, também através do Programa Crédito Solidário. A obra do Condomínio Simon Bolívar foi realizada pela Cooperativa de Mão de Obra Alternativa (CMOA), e foi concluída em meados de 2007.



Figura 31 - Condomínio Che Guevara, em terras da União - abr./ 2013.  
Fonte: Acervo pessoal.



Figura 32 - Condomínio Símon Bolívar, Bairro da Praça. - abr./ 2013.  
Fonte: Acervo pessoal.

Em Ofício de nove de março segundo o Processo 04972.000264/2044-69 (SPU/SC, 2006, p.300) o então Gerente Regional do patrimônio da União, E. W., afirma inexistir óbices para implantação do projeto habitacional, garantindo que este está revestido de caráter social visto o programa que irá lhe financiar, bem como sua implantação na área especificada ampliaria de forma significativa o número de famílias beneficiadas com este projeto social.

As 168 unidades habitacionais distribuídas em sete blocos foram construídas a partir do Programa Crédito Solidário da Caixa Econômica Federal, atendendo às 64 famílias com renda mensal entre 0 e 03 salários mínimos, caracterizando uma parceria entre Caixa, Prefeitura Municipal e Associação Habitacional Brasil Cidadão, (AHBC) presidida por P.C. o qual batizou o Condomínio por este nome a fim de fazer referência à sua admiração por Cuba e os heróis da Revolução Cubana. O condomínio foi inaugurado em março de 2011, e os apartamentos entregues em abril do mesmo ano.

Também há registros de a Associação Habitacional Brasil Cidadão ter informado à Secretaria do Patrimônio da União através de ofício, ter sido selecionada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) na modalidade Assistência Técnica, para elaboração de projeto para construção de mais 160 unidades habitacionais. Esta ainda apresentou memorial descritivo das áreas, estando as quatro áreas destinadas respectivamente à construção de 224 unidades habitacionais, implantação de APP, construção da Casa de amparo ao Idoso e ao Menor e Sociedade Recreativa 13 de maio.

Foi colocada pelo Sr. H.P., funcionário da SPU/SC, a preocupação em relação aos critérios de destinação dessas áreas, sendo que qualquer intervenção teria que passar pela GTE/SC. A Câmara de Vereadores também demonstrou preocupação, solicitando a indicação de dois representantes do Patrimônio da União, para formarem uma comissão de acompanhamento de execução do Programa de Assistência Técnica de repasse se recursos do Ministério das Cidades, assim como da destinação das unidades habitacionais às famílias.

Ainda em relação ao Programa de Assistência Técnica, pode ser observado em Ata de reunião realizada em 2011 constando no Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC (2011, p.801-806), um impasse entre as informações proferidas pelo Sr. P.C., na qual afirma que o contrato que já foi assinado é para Assistência Técnica e construção de novas habitações, enquanto que a Caixa Econômica Federal menciona que o contrato ainda não foi assinado e que os recursos repassados são

somente para Assistência Técnica. O Ministério das Cidades informou nos autos que os recursos são para Assistência Técnica e mão de obra para construção, materiais de construção não estão inclusos.

A situação atual do Programa de Assistência Técnica, segundo o Sr. H.P., é que a Caixa já assinou o contrato com a Entidade AHBC, as reuniões estão sendo realizadas para dar os encaminhamentos necessários, ou seja, a formulação de propostas participativas de interesse público, com o objetivo de melhorias da comunidade que como pode ser observado ao longo do texto, requer cuidados especiais.

### **3.2.6 A inserção do Jardim Progresso no Plano Diretor do Município**

Até o ano de 2010 o Jardim Progresso não era considerado no Plano Diretor Físico-Territorial Urbano, aprovado em 1985, em função de o início das ocupações, conforme já citado datar de 1996. A área correspondente ao assentamento em questão estava inserida em uma Macrozona de Expansão Urbana.

Somente em 2010, após 14 anos de ocupação e exclusão do Plano Físico Territorial Urbano, em 26 de novembro foi aprovada a Lei Complementar número 5/2010, referente ao Plano Diretor Participativo do município, no qual o Jardim Progresso está caracterizado no Zoneamento como Área Especial de Interesse Social (AEIS), conforme figura:



Figura 20 - Inserção do Jardim Progresso como AEIS.

Fonte: Lei Complementar 5/2010.

Neste sentido podemos perceber os avanços que a implantação do Estatuto da Cidade trouxe com a questão dos Planos Diretores, sendo que a partir de 2010 o assentamento passou a ser considerado em um zoneamento que faz jus à sua condição.

### 3.2.7 Habitação de Interesse Social

No que se refere à Habitação de Interesse Social, consta no Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC (2010, p. 514) quando ainda está em trâmite a Lei do Plano Diretor Participativo de Tijuca, no qual o então Presidente Substituto do GTE/SC, Sr. H. P., resume o Modelo de Relatório Simplificado de Vistoria de Regularidade de Imóveis da União para HIS, descrevendo o Jardim Progresso como:

[...] área de expansão urbana central consolidada; uso permitido residencial; via de acesso implantada e pavimentada, em bom estado de conservação, não possui calçada e sarjeta no interior do loteamento; possui ônibus próximo; 90% do terreno é plano e 10% inclinado; possui curso d'água de pequeno porte, com vegetação rasteira em uma porção menor do assentamento;



possui satisfatoriamente água, energia elétrica, coleta de lixo telefone, iluminação pública, gás, creche, segurança e lazer. Sendo o atendimento de água pluvial precário; há necessidade de implantação de: esgoto, pavimentação, sarjeta, escola, comércio, estando a unidade de saúde em construção. (Modelo de Relatório Simplificado de Vistoria e regularidade de Imóveis da União, Processo da União, p. 514)

O discurso proferido acima pelo Sr. H.P., colaborou para que a destinação da área para fins de Habitação de Interesse Social fosse aprovada com unanimidade, após apresentação dos Relatórios de Vistoria da Caixa e SPU/SC. Cabe ressaltar que quando da descrição do assentamento, este está caracterizado como área de expansão urbana consolidada, no entanto na nova Lei Complementar do Plano Diretor de 2010, este já é reconhecido como AEIS, Área Especial de Interesse Social.

Consta ainda nos autos, (Processo 04972.000264/2044-69 SPU/SC, 2011, pg. 766-788) um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), apresentado em Audiência Pública e executado pela empresa Latus – Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda, proveniente de Porto Alegre, RS. Tal plano foi construído através de:

- a) Diagnóstico (características, problemas, território, custos);
- b) Definição dos Princípios, Diretrizes e Objetivos;
- c) Discussão das possibilidades considerando déficit, prioridades, tipologias, custo;
- d) Desenho das estratégias: Programas, Ações e Metas.

Tal Plano de HIS foi contrato do Município com a empresa Latus, para atender o Plano de Habitação Municipal, envolvendo áreas da zona urbana e rural, no entanto, para o desenvolvimento deste no Jardim Progresso, ainda é necessário analisar as diretrizes estabelecidas visando suprimir/incluir novas propostas de acordo com a atual situação que se encontra o assentamento nos dias atuais.

### 3.3 JARDIM PROGRESSO: UMA ÁREA VULNERÁVEL

#### 3.3.1 Vulnerabilidade Socioeconômica e Vulnerabilidade Civil no assentamento

Após traçar o histórico do Jardim Progresso, pode-se perceber que a consolidação do assentamento em questão deve-se em grande

parte aos investimentos políticos que segundo Rolnik (1998) consiste em negociar, geralmente usando votos como moeda de barganha, provendo investimentos em infraestrutura e serviços como concessão ou favores do prefeito para a comunidade, o que representa fonte de muito poder político na esfera local, na medida em que assentamentos irregulares e ilegais não têm o mesmo direito à infraestrutura e a serviços que a cidade legal, estando estas áreas vulneráveis ao clientelismo<sup>13</sup>.

A falta de comprometimento para com a área é nítida em todas as gestões envolvidas no decorrer deste histórico. Haja vista a maneira com a qual o Município comprometeu-se com a Secretaria do Patrimônio da União em executar projetos de melhoria para a área, nos Termos de Cessão e de Ajustamento e Condutas, e tanto não cumpriu os prazos vigentes, quanto não realizou o que propôs na maioria dos casos.

Cabe relembrar que entre os anos de 2003 e 2004, quando da assinatura dos termos e contratos, o município assumiu a responsabilidade de construir uma Escola, um Posto de Saúde, uma Creche, área de lazer e efetuar a titularização dos lotes para poder concluir o processo de regularização fundiária junto da União. Desses projetos foi executada apenas a Creche, que hoje vem recebendo uma ampliação.

---

<sup>13</sup> Recebe o nome de clientelismo a prática política de troca de favores, na qual os eleitores são encarados como "clientes". O político concentra seus projetos e funções no objetivo de prover os interesses de indivíduos ou grupos com os quais mantém uma relação de proximidade pessoal, e em meio a esta relação de troca é que o político recebe os votos que busca para se eleger no cargo desejado. Desta forma, clientelismo diz respeito a trocas individuais de bens privados entre indivíduos desiguais, denominados patrões e clientes. A origem dessas relações possui suas raízes na sociedade rural tradicional, assim como nos laços entre latifundiários e camponeses fundados na reciprocidade, confiança e lealdade. SANTIAGO, Emerson. **Clientelismo**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/politica/clientelismo/>>. Acesso em: 12 fev. 2014.



Figura 21 - Creche ( e obras de ampliação) no Jardim Progresso – dez./2013.  
Fonte: Acervo pessoal.

O Posto de Saúde não foi implantado dentro do assentamento, apenas uma Unidade Básica de Saúde (UBS) próximo da área e entregue com mais de 05 anos de atraso em 2012, a área de lazer foi precária durante anos e no final de 2013, “requalificada” e reentregue, mesmo assim é muito pequena e afastada dos que moram mais ao fundo da área, considerando a extensão do Jardim Progresso.



Figura 22 - Unidade Básica de Saúde – dez./2013.

Fonte: Acervo pessoal.



Figura 23 - Área de lazer ampliada – dez./2013.

Fonte: Acervo pessoal.

A Escola não existe e o cadastramento das famílias e lotes chegou a ser realizado para o Geoprocessamento efetuado na cidade em 2011, no entanto até então os títulos de posse não foram entregues às famílias, de modo que a área continua irregular perante a União.

Como resultado tem-se a expansão desordenada de uma ocupação que em dezoito anos de consolidação, hoje configura uma das áreas mais vulneráveis em Tijucas, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto do ponto de vista civil. Sendo a vulnerabilidade socioeconômica de acordo com Kowarick (2009) a situação de fragilidade que várias camadas pobres encontram-se submetidas no que se refere às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania, e a vulnerabilidade civil relacionada à integridade física das pessoas, ou seja, o fato de

vastos segmentos da população estarem mais expostos à violência praticada por bandidos e pela polícia.

A marginalização da área também é fator que merece destaque, sendo o Jardim Progresso ao longo de seu histórico marcado pela existência da violência e do tráfico, expondo sua população e a do município de Tijucas à criminalidade.

Para Rolnik (1998) a pobreza e desigualdade social não justificam totalmente a presença de violência, sendo que estas podem ser tratadas de maneiras diferentes por comunidades e indivíduos dependendo da sua vulnerabilidade. Portanto, não cabe afirmar que esta é a causa para mesma no Jardim Progresso, até mesmo porque o estudo voltado a detectar a condição socioeconômica da área a seguir, aponta certa heterogeneidade em relação a esta questão.

Através do cruzamento de dados de homicídios com dados de exclusão territorial, Rolnik (1998) trabalha com a hipótese de que a exclusão territorial torna indivíduos, família e comunidades particularmente vulneráveis e afirma que a exclusão territorial produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia acesso a empregos e oportunidades educacionais e culturais que estão concentradas em enclaves pequenos e protegidos dentro das cidades. O que pode ser observado na realidade dos moradores do Jardim Progresso.

Grande parte dos crimes registrados na área tem relação com o tráfico de drogas, sendo o assentamento “refúgio” de grande número de traficantes foragidos de presídios e membros de facções criminosas. Ainda que não se tenha material científico a respeito desses fatos, as informações relacionadas à insegurança e criminalidade no Jardim Progresso podem ser encontradas diariamente em matérias de jornais locais, regionais e na internet.

As ocorrências de assaltos, homicídios e tiroteios na área são frequentes, sendo que os próprios moradores afirmam isolar-se dentro de suas casas após o entardecer. O entorno do assentamento, no qual estão implantados equipamentos importantes como o SENAI, Núcleo Avançado de Educação Supletiva (NAES), Associação dos Ceramistas (ADEC), tornou-se uma área pela qual a população do município evita transitar, principalmente à noite.

Em entrevista realizada no dia dezoito de junho de 2013, com o delegado da Polícia Civil de Tijucas, P. H. M., que assumiu o cargo de Delegado Titular de Tijucas em agosto de 2012, em função da sua vasta experiência no âmbito investigativo, algumas informações em relação à situação do Jardim Progresso e sua relação com a criminalidade, foram

esclarecidas.

Primeiramente, o delegado afirma que a região entre Tijucas e Itapema caracteriza um ponto crítico e uma vasta mancha criminal, este atuou em Itapema anteriormente a assumir o cargo em Tijucas e afirma que a situação do município de Tijucas era muito crítica em termos de violência e criminalidade em meados de agosto de 2012, sendo que maior parte das ocorrências, estava concentrada no Jardim Progresso.

A primeira ação do novo delegado do município foi constituir uma equipe de investigação que realizou duas grandes operações na área, a primeira um pouco antes das ondas de ataques terroristas<sup>14</sup> no Estado, em novembro de 2012, na qual foram apreendidas mais armas e munições que drogas de fato, tendo sido cerca de 300g de crack e 100g de maconha.

Nesta operação foram presos três integrantes da facção criminosa Primeiro Grupo de Santa Catarina (PGC) e dela participaram cerca de 80 policiais civis, provenientes da Diretoria Estadual de Investigações Criminais (DEIC), Delegacias de Polícia de Tijucas e Balneário Camboriú, 8ª DP da capital, apoio aéreo do Serviço Aeropolicial e equipe de cães. Pedro também menciona outra operação após a segunda onda de ataques ocorrida em fevereiro de 2013, esta operação não foi divulgada na mídia, pois a incursão ocorreu durante a madrugada, como os “cabeças” mais influentes do PGC já não estavam mais no assentamento, esta operação foi mais tranquila, não havendo trocas de tiros entre policiais e ocupantes da área, segundo P.H.M. (POLÍCIA CIVIL, 2012)

---

<sup>14</sup> Desde a tarde de segunda-feira (12/11/2012), 25 ataques foram registrados em cinco cidades de SC. Ônibus foram incendiados em Florianópolis, Navegantes, Itajaí, Blumenau e Criciúma. Bases da PM e presídios foram alvo de tiros na região. Criminosos atearam fogo em carros particulares em Itajaí e em dois contêineres na capital. De acordo com os órgãos de segurança de Santa Catarina, autoridades investigam a hipótese de que os ataques estão relacionados a denúncias de maus-tratos em presídios do estado. Conforme o delegado geral da Polícia Civil, Aldo Pinheiro, a principal linha de investigação aponta que há um grupo de presidiários que mantém contato com o exterior e coordena os ataques. RIBEIRO, Elson. **Ataques terroristas em Santa Catarina.** 14 nov. 2012. Disponível em: <<http://elsonribeiro.blogspot.com.br/2012/11/ataques-terroristas-em-santa-catarina.html>>. Acesso em: jun. 2013.



Figura 24 - Operação da Polícia Civil realizada no Jardim Progresso em 2012.  
Fonte: Barentim (2012).



Figura 25 - Apreensão de armas em operação realizada em 2012.  
Fonte: Delegacia de Polícia de Tijuca (2012).





Figura 26 - Apreensão de drogas em operação realizada em 2012.  
Fonte: Delegacia de Polícia de Tijucas (2012).

Atualmente, ainda segundo o delegado, há novas lideranças de segmentos diferenciados do PGC no Jardim Progresso, entretanto, estas atuam de forma diferenciada e mais velada, não havendo o enfrentamento direto dos traficantes com a polícia e a própria população acaba por permitir a instalação e permanência dos mesmos na área, visto que em troca de apoio estes “compram” a população em função de seus interesses, e os que se rebelam são expulsos, o que evidencia o interesse cada vez maior destes líderes de facções de ocuparem cada vez mais habitações no local para instalarem ali outros membros da facção.

O delegado destaca que anteriormente a estas operações, era praticamente impossível para carteiros, responsáveis pela coleta de lixo, e demais pessoas que fossem realizar serviços públicos no Jardim Progresso acessarem a área de maneira tranquila, porém atualmente ele afirma que isso já é possível, em função também desta maneira mais velada deste segmento da facção agir. Complementa ainda que as ocorrências continuam sendo uma constante na área, no entanto, os motivos registrados são de menor vulto.

Ainda segundo P. H. M., até o início do segundo semestre de 2012, o Jardim Progresso era sim a área com maior incidência de ocorrências em Tijucas, mas este ressalta que atualmente não é mais o local com maior número de homicídios, ficando este título para o Bairro da Praça. Até o dia vinte e nove de novembro de 2012, haviam sido registrados doze homicídios no município, sendo três deles no Jardim Progresso e quatro no bairro da Praça, e até o presente momento em 2013, há uma totalidade de quatro homicídios registrados, sendo apenas um no Jardim Progresso, três no Bairro da Praça e um na localidade de Nova Descoberta. No entanto o Bairro da Praça é bem maior e possui mais habitantes que o Jardim Progresso. (LUIZ JÚNIOR, 2013)

Quando questionado acerca do acontecimento de rondas na área por parte da Polícia Militar, P.H.M., afirma que esta não faz rondas mais frequentes na área em função do efetivo, ou seja, há poucos policiais disponíveis, visto que o número de saídas neste trabalho, seja por aposentadoria e/ou outros motivos, é muito maior que o número de entrada de novos policiais.

Em registros mais recentes de janeiro de 2014, observa-se que a área ainda é considerada inacessível por diversos motivos, como pode ser confirmado através de documento emitido por um Oficial de Justiça (ANEXO 3) o qual afirma que “os próprios policiais militares informaram não ter condições de garantir a segurança e a integridade física dos Oficiais, pois naquele local as ruas não têm saída e os traficantes de drogas portam armas potentes em plena luz do dia.” No mesmo documento, o autor ainda afirma que outros agentes públicos não estão conseguindo desenvolver suas atividades no local há algum tempo, como o Conselho Tutelar e a Oficial de Diligência do Ministério Público.

Observa-se o medo da população do município em relação ao assentamento como uma constante. Um exemplo são as entregas de compras feitas pelos supermercados até as 18 horas e mesmo assim até determinada extensão da área. Conversas informais com moradores da área e do município também confirmaram que para entrar no Jardim Progresso com carro a noite, precisa-se estar com os vidros abertos e faróis acesos para que isto ocorra de maneira “tranquila”.

Outro exemplo mais recente e pesaroso é do jovem que faleceu eletrocutado (pois dividia a energia com um vizinho através de ligação clandestina) e os atendentes do SAMU não entraram na área devido ao perigo que esta oferece, segundo notícia veiculada em mídias locais no dia 17 de março de 2014. (SOUZA, 2014)

O histórico de violência e insegurança já é uma característica do Jardim Progresso e infelizmente não parece haver uma perspectiva de melhorias e transformações neste sentido, o que alimenta o questionamento de quantos fatos como os observados nas mídias locais quase que diariamente (mortes, tiroteios, ocorrências) precisarão acontecer até que exista uma política pública eficiente no que se refere à segurança?

## 4 ESTUDO DE CASO DO JARDIM PROGRESSO

### 4.1 VISÕES ACERCA DA CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA

A fim de investigar as diferentes visões do processo de consolidação do assentamento, foram realizadas entrevistas com três representantes de diferentes segmentos envolvidos ao longo do histórico do Jardim Progresso: a Secretaria do Patrimônio da União, a Prefeitura Municipal de Tijuca e uma liderança comunitária.

O primeiro entrevistado, Sr. H.P., da Secretaria do Patrimônio da União, é o responsável neste órgão pelo acompanhamento do processo que contém os documentos referentes à área em trâmite. Sua participação vem contribuindo significativamente para o entendimento do desenrolar do processo, desde o primeiro momento das investigações.

O topógrafo Sr. A.C. é funcionário público municipal e teve um envolvimento significativo com questões relacionadas à área já no início das ocupações, tendo acompanhado todas as gestões municipais. Também foi consultado na primeira etapa do levantamento histórico.

Por último foi selecionado o Sr. A.P.C, atual liderança da comunidade, residente no Jardim Progresso desde o ano 2000, sempre presente nas reuniões que acontecem no município envolvendo a área. Sua contribuição é indispensável por se tratar do esclarecimento da visão dos que vivenciam diariamente a realidade do assentamento.

Na entrevista realizada o Sr. H.P. afirma que, ao longo de dez anos, a União (proprietária do terreno) vem aguardando a conclusão dos projetos e levantamentos (habitacional e topográfico) solicitados nos contratos de cessão e termo de ajustamento, para que a mesma possa concluir o processo de regularização fundiária<sup>15</sup> desta área.

Entre os anos de 2003 e 2004 foram firmados entre o município e a União o Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito e o Termo de Ajustamento e Condutas, a partir dos quais o município comprometeu-se em executar projeto de Loteamento e Assentamento Popular com comprometimento futuro de construção de escola, creche, posto de saúde, área de lazer, bem como a regularização dos lotes.

Conforme já citado, apenas a Creche, uma Unidade Básica de Saúde (e não Posto de Saúde, conforme solicitado) e uma área de lazer

---

<sup>15</sup> No Capítulo 2, seção “Regularização Fundiária”, encontra-se a maneira como a Secretaria do Patrimônio da União procede na regularização fundiária de suas áreas.

foram executados, mesmo assim fora dos prazos vigentes nestes documentos. Ainda, segundo o Sr. H.P., as maiores dificuldades encontradas em relação ao assentamento ao longo destes anos, são principalmente questões de contato político. Ele afirma ter havido grande dificuldade de comunicação com a última gestão de E.M. (2005-2012).

O entrevistado também demonstra consciência de que intervir no Jardim Progresso não é apenas uma questão burocrática de entrega de títulos de posse e conclusão das obras mencionadas nos Contratos e Termos, mas sim promover intervenções que visem à qualificação da mesma, pois segundo o mesmo, o que a União prima é o desenvolvimento do município.

A conversa com o técnico da Prefeitura Municipal de Tijucas, Sr. A.C., atuante em todas as gestões desde o início do processo de ocupação, foi esclarecedora e confirmou hipóteses existentes desde o início do levantamento histórico de que esta invasão não pode ser atribuída ao Movimento Sem Terra (MST).

A.C. confirmou que ao contrário desta crença consolidada, existem registros de que os primeiros invasores nas terras da União foram populares de baixa renda, principalmente habitantes de um cortiço próximo da área, conforme já foi confirmado através do levantamento histórico apresentado no capítulo anterior. Ainda assim, o assentamento é conhecido popularmente até a atualidade como “Sem Terras”.

Ainda segundo o Sr. A.C., o assentamento foi consolidado e manteve seu caráter precário primeiramente por descaso, visto que na gestão de C.T. (1996-2000), na qual as invasões foram iniciadas, não houve nenhuma iniciativa de intervenção na área, atribuindo as responsabilidades para a União, em função de a mesma ser a proprietária das terras.

Na gestão seguinte, U. S. (2001-2004) são evidenciadas intervenções de cunho político/eleitoreiro. Novamente o Sr. A.C. afirma que foram cercados lotes, construídas moradias, selecionadas pessoas para ocuparem a área e funcionários foram autorizados a cadastrarem novos moradores.

O mesmo garante que na gestão de E. M. (2005-2012) houve uma perda absoluta do controle do poder público dentro da área, período no qual a administração pública demonstrou nítido afastamento em relação às responsabilidades assumidas, o que consolidou o Jardim Progresso como o maior foco de criminalidade no município.

O técnico enfatiza que o “descaso” para com a área foi presente em todas as gestões que acompanhou, porém de maneiras diferenciadas, frisando que apesar do incentivo à ocupação irregular na gestão de U.S., o poder público ainda se fazia presente controlando as ocupações, diferentemente da gestão seguinte, onde o descontrole das invasões potencializou a situação de insegurança na área.

Para o morador e atual liderança da comunidade, Sr. A.P.C., a área hoje apresenta muitas melhorias em relação à época que este chegou ao Jardim Progresso. No que se refere à infraestrutura ele afirma que não precisam mais de poços, que a iluminação também é suficiente, exceto nas casas recentemente construídas pela prefeitura (entregues sem abastecimento de água e de luz no ano de 2011), e que a maior necessidade da população no momento é o calçamento das ruas, a construção de uma sede para a Associação dos Moradores e a entrega dos títulos de posse, pois mesmo sem estes a Prefeitura vem cobrando o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos moradores.

Em relação à cobrança do IPTU, segundo dados do IPEA (ANDRADE e PERO, 2011), após o recebimento do título, a Coordenadoria de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) da prefeitura deve incluir o imóvel no cadastro fiscal. No entanto, a inclusão do imóvel no cadastro do IPTU não acarreta obrigatoriamente a cobrança do imposto. Diferentemente do que ocorre no município de Tijuca, onde o IPTU passou a ser cobrado em 2012 após a realização do geoprocessamento (2011), no qual os moradores e lotes foram cadastrados. No entanto, cabe ressaltar que os títulos de posse não foram entregues aos moradores até o presente momento.

Quanto à segurança, o Sr. A.P.C. também é enfático ao afirmar como esta situação progrediu e que atualmente é possível viver tranquilamente no Jardim Progresso, desde que a Polícia ou as facções ali instaladas não sejam enfrentadas. Este fato também foi confirmado em entrevista com o atual delegado da comarca, P.H.M., que afirmou conforme já citado, que após a realização de operações realizadas pela Polícia Civil entre outubro e novembro de 2012, as ocorrências registradas na área são claramente de menor vulto quando comparadas a períodos anteriores.

Contraditoriamente ao que afirma o técnico da Prefeitura, Sr. A.C., segundo A.P.C., a gestão mais atuante na área foi a do prefeito E. M. (2005-2012) e ainda contradizendo o que afirma o funcionário do Patrimônio da União, Sr. H.P., a atual gestão de V.T. (2013-2016) não

demonstrou até então interesse e/ou ações voltadas para o Jardim Progresso.

O Sr. A. P. C. afirma que procurou o atual prefeito recentemente para resolver pendências referentes à documentação da Associação de Moradores e recebeu resposta negativa. Apesar de demonstrar predominante satisfação com a situação atual da infraestrutura e segurança no Jardim Progresso, o líder da comunidade demonstra grande insatisfação em relação ao fato de não ter com quem contar, quando questionado sobre a quem recorrem para resolver seus problemas e pendências cotidianos. Para ele, o estigma da insegurança da área influencia a visão dos que ali não vivem em relação aos seus moradores.

A entrevista com a liderança comunitária também revela que apesar de satisfeitos com as melhorias que realmente aconteceram na área, a realidade é perversa. O assentamento até pouco tempo atrás ainda foi lugar de habitações desprovidas de água e luz, submetendo os moradores a ligações clandestinas que colocavam em situação de desproteção os que ali habitavam e recentemente uma ligação clandestina de luz ainda causou morte, conforme citado no capítulo anterior.

Analisando os depoimentos dos entrevistados, pode-se observar que as posições da Prefeitura Municipal e União se contrapõem, visto que a primeira não trabalhou mais efetivamente em prol de estancar as ocupações em função de a segunda ser a proprietária da área. A União por sua vez afirma só poder agir assim que a primeira cumprir totalmente as responsabilidades que assumiu ao firmar Contrato de Cessão e Termo de Ajustamento e Condutas. O poder público municipal em certo momento apresenta Embargos à Execução do TAC (Termo de Ajustamento e Condutas) afirmando que a União tem a obrigação de ajudá-la financeiramente no que se refere à execução dos projetos.

Atualmente a SPU/SC vem demonstrando preocupação com o fim do prazo da cessão (18/05/2014) e com a falta de comprometimento demonstrada pelo poder público. O funcionário Sr. H.P., vem tentando parcerias com instituições federais a fim de conseguir garantias para a qualificação da área.

O impasse continua, o tempo passa e as obras não são concluídas. A titulação dos lotes não é efetuada, os moradores não possuem a terra, porém são oprimidos ao ter o IPTU cobrado, com o cumprimento parcial ou não cumprimento dos projetos com os quais o município comprometeu-se e com a exposição à criminalidade. Tais fatos

evidenciam um processo de muito discurso e pouca ação de ambas as partes, no qual quem vivencia as consequências são os moradores do Jardim Progresso que ficam afastados dos direitos sociais básicos da cidadania, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Claramente se percebe o estigma em torno da área marginalizada através de situações como o fato de o supermercado não entregar compras no Jardim Progresso após as seis da tarde, ou algum morador não conseguir apoio, emprego, etc. a partir do momento em que revela seu endereço. Logo, pode-se concluir que, ao longo dessas quase duas décadas do processo de consolidação, o descaso, os incentivos à ocupação irregular da área, a falta de ação, o não cumprimento dos projetos com os quais o poder público se comprometeu, a criminalidade que mesmo menos intensa ainda se faz presente, foram e são determinantes na vulnerabilidade socioeconômica e civil existente neste assentamento.

## 4.2 O RETRATO DO JARDIM PROGRESSO

### **4.2.1 Dados Socioeconômicos e verificação da Estrutura Urbana**

Foram realizadas visitas e entrevistados cinco moradores residentes em áreas diferentes na extensão do Jardim Progresso, a fim de levantar dados socioeconômicos e verificar a cobertura dos serviços de infraestrutura urbana na área, conforme o mapa abaixo:



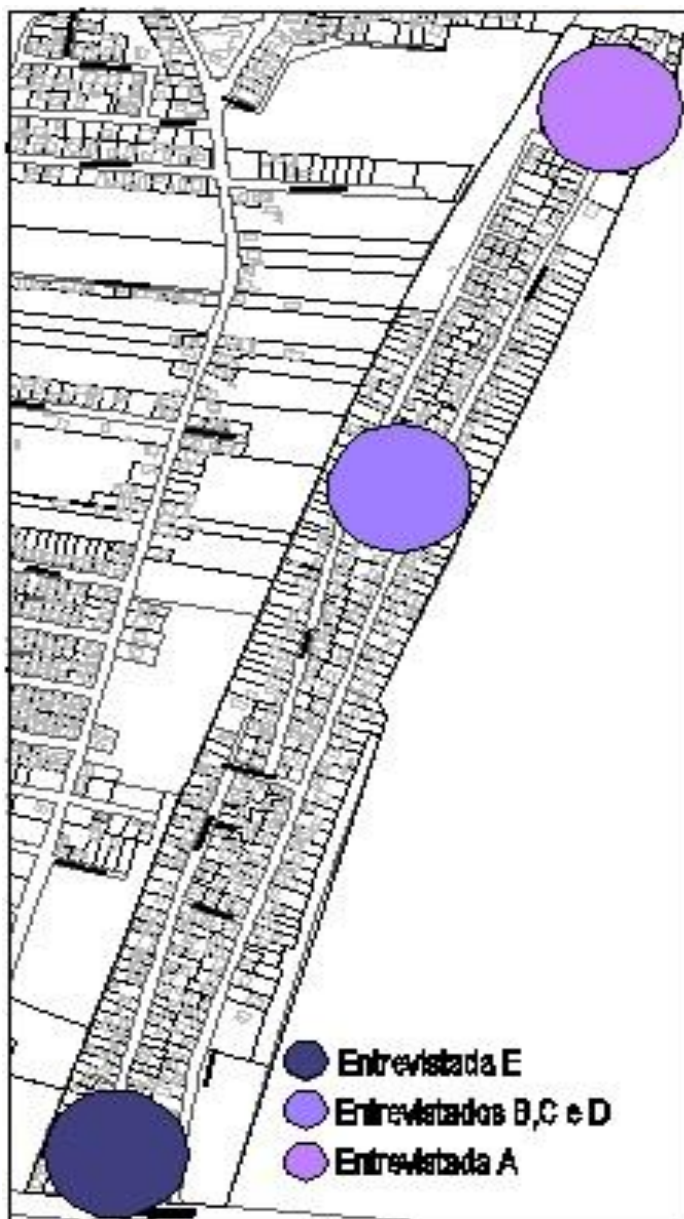


Figura 27 – Regiões onde vivem os moradores entrevistados  
Fonte: Elaborado pela autora.

Através desta etapa, foi possível penetrar na realidade do assentamento e identificar a existência de outras realidades em seu interior. As conversas foram direcionadas através de um questionário que abordava os moradores acerca de suas informações básicas (nome, idade, endereço, origem), fontes de renda, as maiores dificuldades de se viver no assentamento, se pretendiam deixar ou continuar vivendo na área, e questões relacionadas aos serviços de infraestrutura oferecidos. (ANEXO 2)

Em relação à Estrutura Urbana, esta foi dividida em Infraestrutura Básica (IEB) que compreende: água, energia elétrica, coleta de esgoto e coleta de lixo, e Infraestrutura Ampliada (IEA) que compreende: iluminação pública, pavimentação, escola básica, posto de saúde e transporte coletivo, baseado na definição utilizada no Plano Estratégico de Hierarquização de Assentamentos Subnormais de Palhoça (2008).

#### **Personagens do Jardim Progresso**

<b>Entrevistados*</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Profissão</b>	Do lar	Comerciante (autônomo)	Do lar/ Comerciante (autônoma)	Funcionário Público	Comerciante (autônoma)
<b>Origem</b>	Grande Florianópolis	Vale do Itajaí	Litoral Norte	Planalto da Serra	Nordeste (Brasil)
<b>Mora com</b>	09 pessoas	04 pessoas	04 pessoas	06 pessoas	03 pessoas
<b>Renda Familiar**</b>	470,00***	Entre 10.000,00 e 12.000,00	Entre 10.000,00 e 12.000,00	2.200,00	Aproximadamente 3.000,00****
<b>Tempo de moradia</b>	02 anos	09 anos	09 anos	15 anos	10 anos
<b>Situação moradia</b>	Própria*****	Própria	Própria	Própria	Própria

\* Faixa etária dos entrevistados entre 30 e 45 anos de idade

\*\* Renda familiar mensal

\*\*\* Proveniente do Programa Bolsa Família

\*\*\*\* Somente a renda da entrevistada que não citou a renda de seu esposo

\*\*\*\*\* Moradia cedida pela Prefeitura Municipal de Tiuucas

Tabela 4 - Personagens do Jardim Progresso

Fonte: Elaborado pela autora.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Dados pessoais alterados para preservar a identidade dos entrevistados.

A entrevistada “A”, 38 anos, é natural de Tijuca e reside com o marido, cinco filhos e dois cunhados, no final da extensão do assentamento. Vive na área há dois anos e anteriormente residia no Casarão - Cortiço do qual saíram os primeiros ocupantes do Jardim Progresso - “O Casarão pegou fogo, eu era lá do Casarão, aí o Casarão pegou fogo e o Prefeito fez essa casinha pra nós... só que era... não sei se era 16 casas, aí fez só nove... e o resto ficou lá jogado, ficou tudo sem casa lá”. Após o incêndio citado, que ocorreu em setembro de 2010, algumas famílias foram realocadas para estas casas construídas no Jardim Progresso com recursos próprios da Prefeitura. “Até nós tivemos uma reunião na Prefeitura, foi mostrado uma casinha diferente, não era essa casa, era uma casinha diferente pra nós, de três telhadinho ou dois telhados, não tem? Com uma áreazinha, não tem? Na frente, foi prometido isso, aí fizeram, fizeram isso aqui, até que não vou reclamar”.

“A” cuida dos cinco filhos ainda crianças e afirma que seus dois cunhados também trabalham em casa. O único que trabalha fora é seu marido, que passa a semana em outra cidade no Vale do Itajaí, trabalhando como ajudante de pedreiro. A única renda fixa da família provém do Programa Bolsa Família. “Olha, eu tô me virando com a Bolsa Família, só recebo isso de renda mesmo, porque eu não tenho renda mais nenhuma, o marido também não é carteira assinada né, quando tem serviço ele trabalha, quando não tem ele fica em casa... lá ele recebe é por quinzena, então assim ó, ele foi trabalhar ganhando não sei se é 60,00 ou 70,00 por dia, não tem? Aí é de quinzena...”.

Atualmente a entrevistada está desempregada. Ela conta que trabalhou até os trinta anos de idade como babá, hoje com trinta e oito anos e cinco filhos, ela cuida da casa e das crianças que ainda não estão na escola nem na creche. “Eu pretendo botar o menino na creche aqui esse ano, mas primeiro quero arrumar um servicinho pra mim, quero ver se dá pra trabalhar meio período né, ajudar né”. Além da família de A, mais duzentas famílias do Jardim Progresso são beneficiadas pelo programa Bolsa Família.<sup>17</sup>

A reunião a qual A se refere ocorreu no dia quinze de setembro de 2010, ainda na gestão do PMDB na qual o mesmo prefeito permaneceu neste cargo entre os anos de 2005 e 2012. Nesta ocasião o então prefeito municipal dá o seguinte depoimento em relação à construção das casas, justificando o porquê do reassentamento das

---

<sup>17</sup> Segundo informação da Assistente Social da Prefeitura de Tijuca, Bruna Martins, em março de 2014.

famílias do Casarão acometidas pelo incêndio, no Jardim Progresso: "Aquele terreno onde vocês estavam é de propriedade da APAE e eles precisam daquela área de volta. No entanto, mesmo que o terreno fosse do Município ou até mesmo de vocês, ali não teríamos espaço suficiente para construir nem mesmo metade das 22 casas que vamos fazer. Por isso é importante que vocês compreendam a necessidade de irem para outro local onde ganharão mais espaço, terão suas casas individuais, seguras e bem construídas, e assim, com certeza terão mais qualidade de vida". (PREFEITURA DE TIJUCAS, 2010)

Ainda na mesma reunião o então prefeito afirma que "o local receberá obras de infraestrutura, com instalação de iluminação pública, além de placas de sinalização e outras ações que visem urbanizar a área". Novamente se apresenta uma situação de "muito discurso e pouca ação", visto que conforme já afirmado pela entrevistada e constatado no local, apenas nove (das vinte e duas casas prometidas) foram construídas e entregues, mesmo assim diferentes do projeto que foi apresentada na ocasião, e conforme veremos a seguir sem a infraestrutura prometida pelo prefeito no discurso apresentado acima.

As casas construídas com recursos da Prefeitura Municipal e entregues em 2011, sem ligação de água e energia elétrica, possuem uma cozinha, banheiro, sala e dois quartos. "Passemos trabalho, nós fiquemos o que? Uns cinco, seis meses, um ano bem dizer, quase um ano passando trabalho com rabicho aí, ligando e desligando, tudo queimando". Anteriormente às vésperas das eleições de 2012, quando as instalações foram executadas, os moradores da Vila Machado passaram mais de um ano utilizando ligações clandestinas. "Nós puxava o rabicho do poste dali, mas não dava certo que caía porque era todo mundo, era a comunidade toda, era perigo pra pegar fogo, até de madrugada nós saímos de dentro de casa porque tava pegando fogo nos fios... nós saía de madrugada de dentro de casa com as crianças porque pegava fogo nos fio...era tudo rabicho".

Além disso, as casas ainda foram entregues sem forro e piso. "Ela veio toda sem piso essa casa, a Cerâmica Portobello de certo ficou com pena e jogou os pisos tudo lá fora, nós é que fomos catar pra botar na casa, meu marido que botou, tudo sem piso, os encanamentos assim veio tudo errado, não tem? Veio tudo assim." O cunhado de A ganhou o forro de um patrão e o colocou com a ajuda de seu marido. "Se vocês entrassem aqui no dia primeiro que eles entregaram essa casa tava feia, só no reboco, a parede, pode ver ali ó, onde tá a porta ali, quebra tudo ó,

não presta, pra colocar um prego não dá, despenca tudo...se botar um prego a casa despenca toda”.

Ainda, segundo A, as casas foram entregues pouco mais de um ano após o incêndio ocorrido no Casarão em 2010. Ela ainda afirma que antes da ocupação pelas famílias necessitadas do Casarão, algumas casas foram invadidas por recém-chegados no assentamento. “Eu sei que foi chamado pra conversar, até esses de fora, não tem? Veio uma senhora que veio saber o que faltava aqui... e eles só entregaram a casa pra nós, porque já tavam invadindo, mas levaram um ano e pouco pra entregar essa casa pra nós, tu vê, só entregaram porque tavam invadindo tudo, tomando conta de tudo, lá de Floripa, as turma de Florianópolis aqui pra Tijucas”. Referindo-se a funcionários da SPU/SC e posteriormente a invasores vindos de favelas de Florianópolis.



Figura 28 - Casas entregues em 2011 pela Prefeitura Municipal de Tijucas.  
Fonte: Acervo pessoal – jan./2014.



Figura 29 - Detalhe de uma das casas entregues em 2011 pela Prefeitura Municipal de Tijucas, sem forro.

Fonte: Acervo pessoal, jan./2014.

Ela afirma gostar de morar no Jardim Progresso, mas sua maior dificuldade é a distância de sua residência aos demais serviços, visto que a mesma está localizada na região mais extrema do assentamento. “Eu gosto, só que eu acho assim que é muito longe de um posto de saúde, até aqui em Areias fizeram um ali agora, é só que de noite assim, eu tenho medo de sair de noite (ela ri), tipo aí né, esses dias o menino ficou doente, a febre de madrugada, eu “di” o remédio, aí faltou o remédio eu deixei amanhecer pra poder sair, porque aí a gente não tem um carro, tem é uma bicicletinha, não tem? Não tem um carro pra andar não tem nada... aí esperei amanhecer, pro outro dia de manhã cedo eu levar ele no médico”.

O Posto de Saúde ao qual A se refere, segundo o TAC e o Termo de Cessão, deveria estar situado dentro do assentamento, no entanto, foi implantado próximo da área, de modo que mesmo estando perto, seu acesso para os moradores destes pontos mais afastados é dificultado, em função de não existirem ruas de ligação para com o mesmo. Preconceito

e medo dos moradores do bairro Areias em ter este contato direto com o Jardim Progresso através do Posto de Saúde acabam por dificultar ações que promovam esta ligação.

A casa da entrevistada A está à venda, pois sua intenção é sair com a família do Jardim Progresso e se mudar para algum lugar mais perto do Centro do município, visto que dois dos seus filhos estudam no Colégio Cruz e Souza e um na escola da Rua do Governo, ambas localizadas no Centro, enquanto dois filhos menores ficam com ela em casa.

Quando questionada acerca do que poderia melhorar na área, a entrevistada afirma que a situação está cada vez mais difícil, pois os ônibus que levavam as crianças até a escola não querem mais acessar o interior do Jardim Progresso em função da condição das vias. “A” afirma: “E também a rua aqui ó, que era pra eles calçar né, porque acaba com as bicicletas, já é a terceira vez que paguei cinquenta real pra arrumar só o pneu da bicicleta, por causa da rua aqui, a rua é muito ruim, chove, molha, faz muito buraqueira, não tem ninguém assim ó, os carros, os ônibus já não querem mais passar aqui dentro que é a escola das crianças né, já não querem mais passar aqui dentro por causa de quando chove e faz buraco”.

Em relação à Estrutura Urbana, quando se trata de IEB, a residência da entrevistada A é atendida por abastecimento de água, energia elétrica, lembrando que esses serviços foram implantados às vésperas da última eleição (2012), sendo que os moradores utilizaram “ponteiras” e “rabichos” por um período superior a um ano. A coleta de esgoto não existe, é somente pluvial, a coleta de lixo acontece duas vezes por semana, “Duas vezes só, passa na segunda depois só sexta, mas toda semana certinho o lixeiro passa”.

No que se trata de IEA, segundo a moradora “a iluminação tá boa, só às vezes assim tá escuro porque “eles” quebram a lâmpada né”. A entrevistada vive em uma das áreas mais inseguras do assentamento, visto que seu acesso é mais complicado e esta fica completamente isolada dos olhos da população. Durante a entrevista e antes mesmo de iniciar a mesma, ela demonstrou receio em relação a assuntos relacionados à segurança na área, o que ficou bem claro neste trecho que se refere à iluminação pública.

No que se refere ao Posto de Saúde, que deveria atender à população e estar situado dentro do Jardim Progresso e não está, a entrevistada afirma que o maior problema é a distância: “Se tivesse uma rua daqui assim ó, porque ficaram de abrir, mas aí começou a marafunda

toda, invadiram tudo aí né, ficou tudo invadido, aí o prefeito saiu e deixou”, se referindo a gestão entre 2005 e 2012, e a uma possível ligação direta do assentamento com a Unidade de Saúde.

Não existe Escola Básica no Jardim Progresso, visto que os filhos maiores da entrevistada A estudam no centro da cidade como já foi citado, somente a creche que não é utilizada por nenhum de seus filhos, a área também não é atendida por transporte coletivo e mesmo o transporte particular que levava as crianças até a escola não acessa mais a área em função da falta de pavimentação como já mencionado anteriormente.

Quando questionada em relação à rotatividade de seus vizinhos, ou seja, se ainda é possível observar mais invasões acontecendo, a entrevistada afirma que conhece todos seus vizinhos e “agora deu uma acalmada mesmo porque não tem mais terreno nenhum pra eles invadir, agora só se eles invadirem a Cerâmica”. Em relação ao policiamento na área, A prefere não se estender no assunto, mas diz estar satisfeita com as constantes rondas realizadas.

O comerciante B, 36 anos, nasceu em Urubici, trabalhava como lavrador, e posteriormente como borracheiro, tendo se mudado no ano de 2003 para o Jardim Progresso com a esposa de 43 anos, ex-agente de saúde do PSF e atualmente também comerciante, entrevistada C. Ambos residem praticamente na metade da extensão do Jardim Progresso, onde também está localizado um de seus comércios.

Na ampla área que compreende a casa e o comércio, B reside com sua esposa C, o filho mais novo de dez anos, o enteado de vinte anos e sua noiva. Ele ainda possui mais um terreno no Jardim Progresso, no qual construiu duas quitinetes que costuma alugar e afirma que apesar, da demanda por alugueis estar baixa, os imóveis sempre estão locados. Logo, a renda familiar vem dos comércios e dos alugueis, contabilizando a renda desta família gira em torno de dez a doze mil reais mensais, segundo o entrevistado.

Quando questionado se pretende ficar no Jardim Progresso ou se planeja deixar a área, B afirma que se não vivesse do comércio de lá, gostaria de ir embora e demonstra suas insatisfações para com a área quando conversamos em relação aos fatores que dificultam a vida no Jardim Progresso. “Aqui é a infraestrutura né, segurança e... mas o maior problema é com infraestrutura né, é a estrada né, é ruim, falta de calçamento, é não passar a máquina, a gente vive mesmo é num estado abandonado pelo Poder Público né, ninguém nos auxilia em nada, a



gente vai até a Prefeitura e pede pra passar a máquina e não vem, pede pra colocar boca de lobo, autoriza, mas não vem, então assim, é difícil”.

Descontente com a falta de atenção por parte do Poder Público, o entrevistado B descreve como foi a última vez que procurou o atual Prefeito Municipal, V. T., para tratar de assuntos referentes à infraestrutura local. “Fui pedir na época, eles tinham botado um monte de aterro na estrada, eu pedi pra retirar um pouco né, e colocar as bocas de lobo, aí ele falou que ia mandar oito bocas de lobo e mandar as máquinas pra retirar um pouco do material que eles tinham colocado, só que daí isso não acontece né, aí o cara sai de lá e eles não vêm, não adianta, não procura a gente não, nem a patrôla veio passar mais, então é lamentável, nós tamo tudo abandonado, na verdade é isso.”

A entrevistada C também expressa sua insatisfação com os serviços oferecidos pela Prefeitura Municipal e principalmente com a falta de atendimento às solicitações dos moradores. “Esses tempos teve uma época que a máquina ficou muito tempo sem passar, então a gente ligava tanto que no final a gente tava constrangido, a gente tinha vergonha, ao invés de eles terem vergonha a gente que tinha de ligar e dizer, a gente chegava a dizer, nem se identificava pra eles não achar que a gente tava incomodando, a gente ligava muito, só nós, imagina todo mundo que ligou né”.

E também demonstra como esta população se sente rejeitada e sofre preconceito em função do estigma da criminalidade que costuma assolar áreas deste tipo. “Fazem pouco caso da gente, acham o que? Generalizam muito porque a gente mora aqui, a maioria são pessoas trabalhadoras, que né, tem um monte de casa boa aqui dentro, se tem gente com bastante poder aquisitivo é porque trabalha, mas eles não vê isso.”

Outro fato já citado e que chama a atenção é a cobrança do IPTU. Segundo C, “A gente também paga IPTU, só esse ano foi duzentos reais, só aqui, aí tem dos outros terrenos que a gente tem né”. Devido ao fato de os títulos de posse ainda não terem sido entregues aos moradores, estas terras ainda não estão regularizadas perante a Secretaria do Patrimônio da União. Mesmo que tenha sido realizado em 2011 um Geoprocessamento que efetuou os cadastros, é válido lembrar que os títulos de posse não foram entregues, o IPTU passou a ser cobrado no início de 2013. “Aí a gente paga o IPTU e não tem o respaldo da Prefeitura né, das autoridades competentes, aí a gente vive praticamente abandonados nessa situação”, diz o entrevistado B.

**Prefeitura de Tijucas**      **NOTIFICAÇÃO DE LANÇAMENTO**      **IPTU 2013**

Valor do MF do Terreno:      Tipo de Edificação:      5  
 Valor Venal da Construção: 4145,23      Percepção municipal: 01,05,07

**CONTRIBUENTE**  
**32037 - OSMAR ALVES**

SACDEL  
 Rua Osvaldo A. Cordeiro, 713  
 Areias  
 88200-000 TIJUCAS SC

VENIMENTO DA COTA ÚNICA 1	15/01/2013	VENIMENTO DA PARCELA 4	15/04/2013
VENIMENTO DA COTA ÚNICA 2	15/02/2013		
VENIMENTO DA PARCELA 1	15/01/2013		
VENIMENTO DA PARCELA 2	15/02/2013		
VENIMENTO DA PARCELA 3	15/03/2013		

VALORES EXPRESSOS EM REAIS (R\$)

Imposto Territorial Urban	VALOR
Imposto Predial Urbano	VALOR
Taxa de Serviços Urbanos	VALOR
TOTAL	VALOR

PT 1811 - IPTU 13-C4-4002-0011000128

DE ASSIMILAÇÃO DESESSA CONTRIBUIÇÃO... OBJETO DE COMPRA E VENDA FICA A... DEVIDO

Figura 30 - Carnê de IPTU cobrado a partir de 2013 pela PMT.

Fonte: Acervo pessoal, jan./2014.

Os entrevistados revelam de maneira enfática grande descontentamento com as últimas gestões municipais desde quando residem no Jardim Progresso. O entrevistado B é vice-presidente da Associação de Moradores da área e comenta ter sido convidado a participar de apenas três reuniões com a presença de autoridades, nas quais os assuntos parecem girar em torno das mesmas questões. “Sempre a mesma coisa, sempre sobre documentação, sobre calçamento, pedir calçamento, já tem nove anos tá entendendo? Nove anos desde a primeira gestão do PMDB (2005-2012), que eles estiveram aqui, eu tinha um bar aqui na frente e eles prometeram, se ganhassem a primeira política há nove anos, eles iam calçar né, então há nove anos eu venho cobrando isso aí, aí agora entrou o V.T. como prefeito, então quer dizer que é tudo a mesma coisa né, o mesmo partido, há nove anos eles não fazem nada, a verdade é essa, então é só promessa”. Confirmando o que foi observado com a leitura das atas das reuniões e presença em reunião com representantes municipais, da AHBC e da CEF e demais representantes do Poder Público Municipal.

Quando B e C chegaram ao Jardim Progresso no ano de 2003, a gestão de U.S., (2001-2004) estava no final, logo a maior parte do tempo que residem lá, o poder esteve com o PMDB que teve dois mandatos consecutivos entre 2004 e 2012. Quando indagados acerca das mudanças positivas que ocorreram na comunidade desde a sua chegada até os dias de hoje, afirmam que apesar de suas vidas financeiras terem melhorado muito, adquirido bens e conquistado certa estabilidade, no assentamento pouca coisa mudou, como podemos observar na fala da entrevistada C: “Eu acredito que não houve muita mudança na área, assim, eu acredito que talvez, se tivesse passado outros prefeitos, mas desde que a gente veio pra cá é o mesmo partido né, a gente votou até em outro partido, porque já fazia oito anos que não faziam nada e eu sabia os outros partidos que iam entrar, tentei votar em outro partido.”

Para os entrevistados o melhor lado de se viver no Jardim Progresso é a oportunidade de manter seu comércio e demais bens, o que provavelmente não seria possível de se construir num período de dez anos na cidade formal haja vista a diferença dos valores de terrenos e bem imóveis e a facilidade de adquiri-los em áreas informais. “Crédito temos, Graças a Deus, porque a gente é muito certo, paga a as contas muito certo, tudo em dia. Fui esses dias lá na revendedora pegar uma caminhonete 2013, fui só ver assim, o crédito já foi aprovado na hora. (...) Assim, tipo pra gente foi bom, a gente conseguiu uma coisa que há dez anos atrás a gente não conseguia comprar, ir numa loja era muito né, e a gente conseguiu nesses dez anos que a gente tá aqui, pagar as continha certinho né, ter bastante cliente...”

Quando o assunto é segurança, eles afirmam viverem de certa forma tranquilos. “Como a gente já vive há bastante tempo aqui, não tem problema né, com nada né, a gente é de bem... eles respeitam a gente, só assim quando eles veem carro com farol à noite, essas coisas assim, eles incomodam, mas no mais é sossegado assim”. O “eles” aos que se refere B são os membros das facções criminosas instaladas no Jardim Progresso, durante as visitas foi comum encontrar “olheiros” em determinadas esquinas e ruas conhecidas como mais expostas à criminalidade. Ele também afirma que a Polícia tem realizado rondas cada vez mais constantes no local, e que sua família jamais teve problemas com a mesma, pois segundo B, os Policiais sabem bem o que estão procurando. “Eles já sabem mais ou menos quem é quem, eles sabem tudo na verdade... a maior parte dos policiais já sabe quem vende quem não vende”, afirma em relação ao tráfico.

No que se refere à IEB a residência do casal é abastecida por água, energia elétrica e coleta de lixo realizada duas vezes por semana, nas segundas e sextas. Todo o assentamento não possui rede de coleta de esgoto. Segundo B, o Correio agora também atende diretamente à comunidade. “O Correio foi uma batalha, eu e o A.P.C. corremos atrás pro correio entrar, então, foi duas coisas que eu queria conseguir que seria o calçamento e o correio, então eu tinha uma dívida que daí o E.M. andou acertando com o Correio, pras eles vir né, mas o calçamento acho que a gente morre e não sai, tô falando assim pra já dar um...porque nove anos é tempo pra cobrar alguma coisa”.

Em relação à IEA, B afirma que a iluminação pública é insuficiente, e enfatiza a necessidade de uma pavimentação, que vem sendo prometida há muitos anos, conforme já mencionado. A ausência de escola pública no Jardim Progresso faz com que o filho de dez anos do casal estude em escola pública em outro bairro, necessitando de transporte particular para ir até lá. O mesmo transporte se recusa a adentrar o assentamento, em função dos buracos, consequentes da falta de pavimentação.

De acordo com C, o Posto de Saúde próximo à área oferece um bom atendimento, B também toca no assunto de o Posto não ter sido construído no local determinado pelo Termo de Cessão e TAC. “O Posto era pra ser aqui né, mas aí tiraram pra Areias, é aquela mania de querer matar dois coelhos com uma cajadada só, faz no meio dos dois, mas é Areias que se atende, deveria abrir uma rua ali pra acesso rápido né”. Mencionando o mesmo apelo da entrevistada A, acerca da necessidade de se fazer uma ligação direta entre assentamento e Posto de Saúde.



Figura 31 - Ausência de pavimentação no Jardim Progresso.  
Fonte: Acervo pessoal, dez./2013.



Figura 32 - Ausência de pavimentação no Jardim Progresso.

Fonte: Acervo pessoal, dez./2013.

A comunidade também não é atendida por transporte coletivo público, de maneira que muitas pessoas que não possuem carro ou outro meio de transporte acabam não se deslocando em função das grandes distâncias dentro do assentamento. “C” complementa afirmando: “Era uma coisa boa, se tivesse transporte pra levar as pessoas de idade pro centro, pelo menos uma, duas vezes por dia... nem que a pessoa pagasse”.

Tratando-se de novas ocupações, percebe-se e os entrevistados afirmaram, que o núcleo onde vivem configura-se por ser uma região de ocupação com caráter mais consolidado, logo, a rotatividade de novos vizinhos é pequena de acordo com B e C. Não há mais espaço para invasões, desta maneira os recém chegados a esta área do Jardim Progresso, costumam comprar ou trocar de imóveis. “Também se entra, vamos dizer sai alguém né, então não tem aumentado muito as construções entende? Mas sempre tem gente chegando, saindo, chegando, saindo, é relativo... de primeiro era bem mais que chegava, agora quem tá podendo sair tá saindo né, na verdade...muita gente tá indo embora”.

O entrevistado D, chegou ao Jardim Progresso em 1998, logo no início das ocupações, a fim de desmanchar uma casa para seu cunhado, e desde então não deixou mais a área. Comprou um terreno por trezentos reais sem água e sem luz e viveu nessa condição por dois anos. Primeiro trabalhou em uma empreiteira da Prefeitura e atualmente trabalha na Prefeitura de Tijucas desde 2004 e sustenta a casa, mais seis pessoas que vivem com ele com uma renda de 2.200,00 mensais.

Há dois anos, D é envolvido com a Associação de Moradores do Jardim Progresso, que está sem poder realizar atividades em função de sua documentação não estar regularizada, e também por falta de espaço físico, pois esta não possui sede.

As reuniões da Associação algumas vezes são realizadas na casa de D, ou do entrevistado B e outras na Creche. Seu maior desejo é ver ser construída uma sede para a Associação. “É meu sonho, até terminar esse mandato, fazer essa sede”.

“D” vive com sua esposa, quatro filhos e mais um membro da família em uma rua conhecida por ser um núcleo do tráfico no assentamento, e durante a entrevista demonstra grande satisfação com as mudanças ocorridas no Jardim Progresso nos últimos anos. “Ah eu vim pra cá foi em 2000, bem no início, então daquela época em diante até agora, tá 100% não posso reclamar, pro visto daquela vez, Deus o livre, agora como diz aquele ditado: a gente tá no céu né, que a gente não podia entrar de noite aí, antigamente eu mesmo tinha medo, hoje em dia não, hoje em dia eu saio, posso ir qualquer hora, não posso reclamar de nada, a água, a luz, é tudo bom também né, hoje em dia tá tudo iluminado, tudo clarinho, a água, tem água em tudo quanto é canto aí, não posso reclamar. Todo mundo têm água né, antigamente era só poço e hoje em dia não, hoje em dia tem água dentro da sua casa, tranquilo né, não posso reclamar, eles fizeram muita coisa, mas só o principal que a gente precisa é calçar essas ruas, é o principal que nós queremos e o documento do terreno também que a gente quer”, referindo-se aos títulos de posse ainda não entregues.

Apesar de toda a satisfação com as melhorias em relação à IEB e alguns itens da IEA, como água, luz e iluminação, o entrevistado assim como os demais demonstra descontentamento com a situação da falta de pavimentação em toda a área, a demora na entrega dos títulos de posse, e a contradição que envolve a cobrança do IPTU.

Ainda em relação ao IPTU o entrevistado expressa sua insatisfação quando justifica o porquê de não pagar tal imposto. “Eu já disse pro V.T., eu tenho meu IPTU, mas eu não paguei, não vou pagar

enquanto eu não tiver meu documento na mão né? Cê acha que eu vou pagar uma coisa que eu não tenho? Isso não tem condições, porque o que eu tenho pra dizer eu digo pra eles, eu não mando recado, até essa rua aqui, foi na semana passada, me deixaram de bobo duas vezes aqui por causa de passar a máquina, eu vim às sete horas e eles não vieram, aí eu fui lá e falei com o prefeito, aí eles vieram terça-feira passar a máquina aqui, aí agora tá que tá uma beleza, mas o que a gente quer é uma ajuda, pois já abandonaram aqui”.

Novamente, o descaso por parte do Poder Público é evidenciado e mais um entrevistado demonstra a situação de opressão e abandono que esta comunidade vivencia. “Depois que o V.T. entrou como prefeito ele abandonou, não apareceu mais ninguém aí, o E.M. não, toda vida ele vinha aqui, sempre quando ele não vinha, sempre tava mandando gente aqui passando por aí, isso não posso reclamar do E.M., foi um prefeito e tanto, agora esse aqui já tá já abandonando”, referindo-se à gestão atual (2012-2015) e à gestão passada (2005-2012), o entrevistado reafirma sempre que a administração passada foi a que mais deu suporte ao assentamento, diferentemente dos demais entrevistados.

O entrevistado D demonstra várias vezes ao longo da conversa, o quanto o preconceito para com os que residem no Jardim Progresso influencia sua vida. “Ninguém pode contar com ninguém mais de fora porque né, a gente vai contar com outro de fora: “ah, mas onde que você mora?”, “é lá em tal lugar”, “ah, mas lá é complicado, não tem jeito da gente ir lá”, e é assim, então tudo que a gente faz, quando a gente vai pedir ajuda em alguma parte a gente nunca diz que é do Jardim Progresso, diz que é do Bairro Areias, que na verdade o Jardim pertence ao Bairro Areias, então o único recurso que a gente tem é esse aí, dar outro nome, porque se der o nome do Jardim Progresso não temos o apoio de ninguém, isso eu digo com certeza pra vocês”, evidenciando o estigma social vivenciado pelos moradores da área.

Outro fator importante e que pode ser observado através das visitas de campo e entrevistas, e que D confirma em suas falas, é a existência de realidades diferenciadas seja no que se refere à renda familiar quanto ao atendimento de serviços e até mesmo na questão do preconceito para com quem mora em áreas mais isoladas e menos seguras do Jardim Progresso. “Quem mora mais aqui perto, aqui fora aqui tem mais atendimento, atende mais rápido, agora quem mora mais lá pro fundo já é mais afastado, lá tem bastante diferença... as vezes tem uns que diz: “mas você mora lá no fundo? Ah, mas lá é complicado né, não dá de a gente ir lá”, até mercado já não vai lá pra aqueles fundos lá,



e as vezes eles perguntam: “ah, onde é que você mora?”, “Ah, eu moro lá no meio”, “Ah, então até umas seis horas a gente entrega a compra lá, agora mais tarde a gente já não pode”, passou aí das seis e meia, sete horas, já não entregam mais nada lá”.

No que se refere à segurança, o entrevistado afirma se sentir muito mais seguro atualmente. “A minha casa lá se vocês vê, vocês vão dizer: “pô, como é que esse cara vive nessa casa?”. O meu portão fica aberto, tenho um portão mas eu não fecho, é toda aberta, eu tenho bicicleta, tenho carro lá, o carro fica aberto, já esqueci o carro com a porta aberta, a minha casa eu saio, tá lá pra vocês vê, a minha casa pode ir que eu não tô mentindo, ela fica só no trinco, e a janela se eu quiser vou lá e abro, entra quem quer e sai quem quer, também ninguém mexe, não ninguém mexe, isso eu tenho certeza”.

Embora o tráfico e os traficantes configurem uma ameaça para os moradores da área, D afirma que: “Então, nós temos segurança deles, temos segurança deles, mas é assim: viu? Não vi. Né? Faz de conta que nem viu, e aí vive tranquilo, agora, se for aquelas pessoas dedo-duro, aí já pode se mudar, (...) Então é assim, a gente tem segurança deles, mas como diz aquele ditado: tem segurança e não tem né, eles são amigos da gente e não são, tem tudo isso, a mesma coisa é aí a polícia, são amigo da gente só que também não são, assim são eles...só que eu já disse pra polícia também, eu tenho mais segurança com eles, do que eles lá fora”.

O entrevistado D também assegura que a Polícia tem feito um bom trabalho na área realizando rondas constantes e no momento em que é questionado se pretende deixar ou não o Jardim Progresso é enfático ao afirmar que não pretende sair da comunidade na qual fez sua vida, pois não se acostuma a viver em outros lugares. “Pode ter certeza que eu não saio eu não pretendo sair daqui, na minha vida até hoje, eu tô com quarenta e um anos, até hoje, foi o primeiro terreno que eu tive é esse aí, vou ficar aqui até a hora que Deus me levar, não saio daqui, eu gosto daqui, é o único lugar que eu gosto, eu posso ir em toda a parte, Praça, Aldeia, eu não me acostumo, já morei na Praça eu não me acostumei, então eu vim pra cá de volta, eu tô aí até hoje e não vou sair mais, é isso que eu tenho pra dizer pra vocês, é isso aí, não posso reclamar de nada”.

Tratando de novas ocupações, D como é envolvido com as questões comunitárias, costuma estar sempre atento a este fato e observa: “às vezes quando não tem nada pra fazer aqui fora eu vou andar lá pro fundo, sempre tô lá olhando e conversando com eles”, e através deste conhecimento da área pode afirmar que atualmente existe

mais gente saindo que entrando, até mesmo pelo caráter consolidado da área já não há mais tanto espaço para novos assentamentos.

A última entrevistada, que será chamada de E, é proveniente do Nordeste do país e há dez anos veio para o Jardim Progresso com o marido. Seu esposo é natural de Tijucas e seu pai já residia na área, por isso a entrevistada e seu marido se instalaram ali. O casal e a filha vivem no início da extensão do assentamento, na parte mais próxima da rua que conecta o Jardim Progresso ao Bairro Areias no município de Tijucas.

Ela que anteriormente a viver no Jardim Progresso já foi doméstica, babá e atendente de lanchonete, atualmente é proprietária de um comércio anexo à sua residência, enquanto seu esposo possui imóveis para aluguel em outro bairro do município de Tijucas. O marido de E não participou da entrevista e quando questionada acerca da renda familiar, ela afirmou desconhecer a renda do marido e descreveu sua renda como cerca de 3.000,00 mensais com seu comércio que funciona nas quartas, sextas e sábados.

Quando questionada em relação às vantagens e desvantagens de se viver na área, bem como acerca de mudanças ocorridas no Jardim Progresso desde quando passou a viver lá, a entrevistada afirma em poucas palavras: “Eu gosto de viver aqui, aqui eu acho que nada incomoda, aqui pra nós não... aqui é bem tranquilo aqui na frente... (...) É fácil. É perto de tudo, né? Tem um mercadinho aqui também, tem padaria né, tem tudo pertinho aqui também, se precisar ir lá fora...”, referindo-se à facilidade de acesso à cidade formal e serviços existentes na mesma.

A família de E vive em uma boa casa de alvenaria construída a partir de um galpão de madeira. “Nós chegamos aqui ele tinha oficina né, na época... isso aqui era uma oficina, um galpãozinho de madeira... aí foi indo e aí construímos isso aí ó...”. Sendo assim, a entrevistada afirma que não pretende deixar a área na qual ela e a família construíram sua vida e patrimônio.

A estrutura urbana que atende à residência de E é a mesma que atende aos outros entrevistados. Em relação à IEB, a família da entrevistada tem acesso à água, energia elétrica e coleta de lixo duas vezes na semana, e em relação à IEA, na opinião de E a iluminação pública que atende sua residência é satisfatória.

A entrevistada demonstra satisfação em relação ao atendimento e acesso à Unidade Básica de Saúde, e não se manifesta em relação a serviços que não utiliza como escola básica e transporte coletivo, visto

que sua filha freqüenta uma escola localizada no centro do município. Uma reivindicação constante dos demais entrevistados que não aparece nas falas de E é a questão da falta de pavimentação no assentamento, sendo que isso não afeta sua vida e de seus familiares em função da localização da sua residência estar muito próxima ao tecido urbano do município, e as atividades da família concentradas no local onde moram, não havendo necessidade de se locomover pela extensão do Jardim Progresso adentro.

“Aqui vem tudo, aqui vem o Correio, os lanches, eles pedem lá e eles vêm e esperam aqui na frente porque eles não entram lá, e aqui na frente a gente não tem esse problema, aqui vem tudo... Lá atrás eles devem reclamar disso, né? (...) aqui a gente não tem problema, na frente é bom de morar, eu gosto de morar aqui, fecha ali, fecha aqui ó, e ninguém incomoda.”, complementa E.

No que se refere à violência existente na área, ela afirma que isso não interfere na sua vida e de sua família, mas demonstra entender que a situação “dentro” do assentamento é diferente. “Pra entrar de carro é obrigada a piscar farol, abrir os vidros, tem que dar sinal pra eles... até a polícia custa a entrar, de vez em quando eles atiram na viatura... Aqui é seguro, eles não vêm aqui, meu marido conhece todo mundo né, então assim, não conhece pra se misturar muito, é aquele conhecimento assim de nenhum interferir o outro...”. Referindo-se aos membros de facções instaladas no Jardim Progresso.

A entrevistada E também afirma que mesmo morando no início da área, o preconceito é existente e sua filha que freqüenta a escola sente que ele existe, mas ela afirma não se abater por isso e demonstra consciência de que a situação é pior para quem mora mais afastado na extensão do assentamento. “Se for fazer compras no mercado, não pode dizer que é no Jardim Progresso, tem que dizer que é em Areias porque senão, eles não entregam (...) se eu vou num mercado ou vou numa loja eu dou o endereço como Areias (...) dali pra lá fica mais complicado porque não tem como dizer que é só em Areias, tem muita pessoa boa que mora aí pra trás, só que por causa de uma meia dúzia estraga o lugar, né, é bem pouco que estraga o lugar...”.

Apesar das acentuadas diferenças em relação às situações socioeconômicas dos entrevistados, as visões dos mesmos se encontram em diversos aspectos quando se trata de Estrutura Urbana. Por mais que os cinco personagens residam em áreas diferenciadas na extensão do Jardim Progresso, estes são atendidos praticamente da mesma maneira pela cobertura de serviços oferecida. As residências dos cinco

entrevistados são atendidas por abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo realizada duas vezes por semana, no que se trata de Infraestrutura Básica (IEB). (ANEXOS 4 e 5).

Merece destaque a insatisfação demonstrada por todos os entrevistados, com exceção da entrevistada E, com a falta de pavimentação que dificulta deslocamentos e prejudica os meios de transporte utilizados. As opiniões em relação à iluminação pública são variadas, sendo esta satisfatória para a maioria. A área não conta com Escola Pública, sendo que os filhos dos entrevistados estudam em escolas fora do Jardim Progresso, tampouco com Transporte Coletivo Público, que já é escasso no município, e todos compartilham da mesma opinião em relação à necessidade de se facilitar o acesso à Unidade Básica de Saúde, implantada fora da área, no Bairro Areias, avaliando os itens que se referem à Infraestrutura Ampliada (IEA).

### **Estrutura Urbana – Infraestrutura Básica (IEB)**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Água</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Energia Elétrica</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Coleta de Esgoto *</b>					
<b>Coleta de lixo **</b>	✓	✓	✓	✓	✓

\* Rede de Esgoto somente pluvial

\*\* Coleta de lixo semanal. (seg./sex.)

Tabela 5 - IEB – Infraestrutura Básica

Fonte: Elaborado pela autora, mar./2014.

### **Estrutura Urbana – Infraestrutura Ampliada (IEA)**

<b>IEA</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Iluminação</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Pública</b>					
<b>Pavimentação</b>					✓
<b>Escola Básica</b>					
<b>Transporte Coletivo *</b>					
<b>Posto de Saúde **</b>					

\*O transporte coletivo que fazia acesso à área para transporte escolar era particular;

\*\*Existe apenas uma Unidade Básica de Saúde próxima da área.

Tabela 6 - IEA – Infraestrutura Ampliada

Fonte: Autora, mar./2014.

Sem dúvidas, a família da entrevistada A tem sido a mais prejudicada até o momento, tanto em termos socioeconômicos quanto em termos de Estrutura Urbana. Além da difícil situação financeira (dependem de Bolsa Família), a área em que vivem, na parte mais extrema nos fundos do Jardim Progresso, fica afastada aproximadamente dois quilômetros de extensão da Rua José Manoel Reis, que faz ligação do assentamento com o município, o que claramente torna o acesso de sua família mais dificultado. Além de terem passado grande parte tempo vivendo de ligações clandestinas de água e de luz, fato que somente foi resolvido às vésperas das últimas eleições. Evidenciando novamente que o tempo passa, mas que a área continua a sofrer com interesses político-eleitorais.

Também se torna nítido o fato de a localização da casa do entrevistado influenciar diretamente na sua qualidade de vida no contexto do Jardim Progresso. A família da entrevistada E, que reside no início da extensão do assentamento, ocupa posição mais privilegiada em relação aos demais entrevistados, não sendo diretamente afetada com a questão da ausência da pavimentação, distância no acesso e atendimento dos serviços provenientes da cidade formal, como acesso à UBS e entrega de compras e de lanches, por exemplo.

A realização das entrevistas possibilitou a identificação de diferentes realidades no Jardim Progresso, especialmente no âmbito socioeconômico. Enquanto é constatada a presença de famílias com renda acima dos padrões típicos de áreas estigmatizadas pela pobreza e violência, como é o caso das famílias dos entrevistados B, C e E, que possuem seus próprios negócios e vivenciam uma situação financeira que pode ser definida como estável, também encontramos famílias com muitos membros e apenas uma fonte de renda, como é o caso dos entrevistados A e D, que dividem suas casas com nove e seis pessoas respectivamente e têm seus rendimentos na faixa de zero a três salários mínimos.

#### **4.2.2 Visão e Ação do Poder Público**

Foi entrevistado no dia dez de janeiro de 2014, funcionário do primeiro escalão do poder público municipal. Após a percepção mais aprofundada do assentamento, foi reconhecida a necessidade de expor, também, a visão do poder público, através do seu maior representante dentro do Município.

A conversa foi iniciada questionando o funcionário, sobre o Plano de Governo, o que está previsto para o Jardim Progresso e quais políticas e ações podem ser efetivadas em prol desta área. O funcionário inicia sua explanação citando as obrigações assumidas por gestões anteriores com o Termo de Ajustamento e Condutas e justificando uma grande obra que está se dando em virtude da ampliação da Creche da comunidade. De acordo com o TAC de 2004, o município compromete-se em implantar além da Creche, Escola Pública de ensino fundamental na área, a qual ainda não foi implantada.

A escola ainda não existe, portanto quando são pedidos esclarecimentos em relação ao porque da não implantação de uma escola de ensino fundamental, ao invés da ampliação da Creche, ele responde: “Não, ali não, ali é só creche, só ensino infantil, então... é... nós revitalizamos ali a área de lazer, mas eu quero fazer uma área de lazer maior ali, nós estamos já com uma reunião marcada pra daqui a pouco pra tentar finalizar o processo de avaliação da entrega do título pra cada proprietário, pra que ele possa ter a sua propriedade, uma segurança. Aquele título vai dar condição de que ele possa ir à Caixa Econômica, entrar no projeto Minha Casa, Minha Vida, regularizar com a União, em parceria com a União (...)”. O entrevistado estendeu o assunto até os

títulos de posse (ainda não entregues) continuando a questão da escola de ensino fundamental e da creche, ainda sem resposta.

O entrevistado prossegue discorrendo acerca da Infraestrutura local: “E a parte de infraestrutura, então, a iluminação já tem, a parte de água potável tem, e a rede de águas pluviais já tem, aliás, vamos entrar aí esse ano em parte com a pavimentação, pra poder valorizar aquilo ali, porque no momento que você entra com uma pavimentação, o sujeito vai fazer uma calçadinha, o outro começa a embelezar, começa a definir, né, traçado, enfim, todo mundo começa a melhorar a sua casinha... então, essas políticas pra que a gente possa, realmente, vamos dizer, a gente não pode virar as costas pra esse pessoal, a gente tem que abraçá-los”.

Mesmo sem ser questionado, o funcionário logo se refere à criminalidade latente na área: “Vamos dizer assim, o tráfico que ali tem, roubo, bandidagem, enfim, isso tudo começa a escoar...começa a abrir né, começa a revitalizar aquela região, esse pessoal, desculpa o que eu vou dizer aqui mas é né, é como rato né, que anda tudo escondido, mas quanto mais você abre, você limpa, o rato começa a fugir, é assim com o bandido”. Desta maneira, demonstra sua visão de que a partir da pavimentação e de ações isoladas da população, a questão do tráfico pode ser facilmente resolvida.

Ainda em relação à pavimentação, é levantada a questão de que as ruas serão somente pavimentadas ou se existe previsão de mudanças no traçado, ou outra forma de intervenção, a qual ele afirma não ser possível em função do caráter consolidado da área, e sugere que alguma rua transversal possa ser aberta a fim de diminuir as distâncias entre as quadras, o que também seria importante para aumentar a permeabilidade do tecido urbano, mas afirma também que a população de Areias não está receptiva a ter uma ligação maior com o assentamento.

Neste momento surge a questão da abertura de uma via como possível ligação entre o Jardim Progresso e a Unidade de Saúde, que ele entende da seguinte maneira: “É, mas aí, essa medida poderia trazer um pouco mais de segurança, a polícia tem solicitado isso, mas é ruim que a comunidade de Areias, pelo amor de Deus, não quer nem ouvir falar em abrir uma ligação entre eles e o Bairro de Areias, eles têm medo que isso facilita o acesso deles, porque se você abre você tira a proteção que eles têm, né, para o bandido, eles não ficam de costas pro bandido porque sabem que não vem ninguém por trás, né? Então eles só sabem quem entra por aqui, então se a polícia tivesse condição de entrar daria mais segurança, mas isso fala pra comunidade de Areias, nem pensar...nesse

momento a ideia é de entrar lá, aí depois a gente começa a criar um clima de permitir isso...por dosagem né, não pode dar uma dose única”. Priorizando a sensação de segurança para os residentes no Bairro Areias.

Em relação à previsão de pavimentação, o entrevistado afirma que esta é uma política da administração e não está registrada em nenhum documento, partindo rapidamente para outro assunto, uma área também da União, localizada na frente do Jardim Progresso, que, no entanto, não faz parte do mesmo. “Uma outra coisa que eu vou te falar que passa por essa vinda desse terreno do Governo Federal pra nós, é aquela área que eles têm na frente, entre o Condomínio Che Guevara e a Rua 13 de maio, que é um pasto que tá ali, que a gente pensa em fazer um grande parque pra cidade, eu não quero compor ali, eu não quero pôr mais pessoas ali, porque tá muito próximo deles ali, sabe? Aí isso vira amontoado...ali é uma área nobre, mas é uma área que não dá...a gente tem carência disso... pedi até ao moço ali pra compor, o Romeu tinha desenvolvido um projeto dessa natureza pro parque ali, e eu já falei com o arquiteto, o guri que assumiu aí, pra desenvolver esse estudo, é uma obra barata de fazer, é uma política de recompor a cidade, de espaços livres né, quer dizer, de abraçar esse pessoal, não botar mais gente próximo deles, sabe? Tem muita gente ali já, eu nem gostaria que aquele espaço da frente, que estava reservado ainda pro Che Guevara, que era mais dois blocos, por mim nem construiria mais dois blocos, ali poderia construir uma escola, por exemplo, uma escola”.

Neste momento o funcionário refere-se ao comprometimento do município com a União acerca da construção da escola, citando esta área na frente do assentamento (a mesma da suposta implantação do parque) como apropriada para tal.

E resume o que já foi realizado em prol do Jardim Progresso, na atual gestão iniciada em 2013: “A ampliação da creche, a manutenção das ruas ali né, a revitalização daquele parquinho lá na frente, nós temos feito, este ano nós fizemos o Natal das crianças, e a gente tem feito um trabalho, a Ação Social muito lá dentro, né? 90% do que sai na Ação Social é atendendo ao Jardim Progresso, uma região totalmente carente, pessoas que não têm famílias aqui, vamos dizer assim, vindas de fora né... nós temos pessoas pobres na cidade, mas são daqui, conhecem alguém né, tem um parente melhor, tem um apoio, e ali eles não têm, né, eles não têm apoio da família, e quem ficou, ficou muito distante”.





Figura 33 - Natal Solidário no Jardim Progresso - 2013

Fonte: Acervo pessoal, dez./2013.

E justifica a questão da vulnerabilidade civil como maior agravante para um trabalho mais efetivo do poder público na comunidade. “Ah, é a droga, a bandidagem que domina ali, é um pessoal muito desqualificado, é uma mão de obra que não tem qualificação, é difícil tu colocar no mercado, porque hoje mesmo pra trabalhar num serviço mais elementar a pessoa tem que ter uma formaçãozinha, tem que ter o segundo grau... então essa é a dificuldade”.

Segundo o funcionário municipal, o poder público tem se unido com a Polícia Civil, que também tem suas dificuldades em operar na área, e descreve como em sua opinião o maior problema é o tráfico. “A gente tem conversado com a Polícia, mas a Polícia também tem a sua dificuldade, olha só, nós vamos lá, não tem pavimentação, o que eles fazem? Eles vão lá e fazem aquelas valetas, aí conseguimos conversar com eles, então faz uma lombada, por quê? Porque eles não querem que a Polícia chegue de imediato, olha como é que é, eles fazem uma vala hoje, eu vou lá e tapo, eles vêm, abrem no outro dia e ameaçam, né...aí

posso até pegar a Polícia pra ir lá dar guarita, mas o meu empregado eu não posso né, tu pensa, tu pega o cara na estrada e eles metem bala, olha como é delicado, então botamos lombada que foi uma medida paliativa, mas no momento que tem o pavimento, a gente tá botando lombada por segurança, mas aí já é uma outra situação... é o enfrentamento do tráfico...o problema não é de pobreza, é o tráfico”.

Ao final, o entrevistado expõe que o objetivo do atual mandato para com o Jardim Progresso até o final da gestão em 2016 é: “Deixar a área urbanizada, deixar ela toda pavimentada com o título para cada cidadão”. E complementa em relação à titulação: “Queremos fazer isso esse ano, nós temos que fazer isso logo, eu quero ver se final do ano eu esteja com aquilo ali pronto, e que eles possam estar com a escola pronta ali, a creche já totalmente em funcionamento já esse ano, recompor aquele, fazer um parque melhor ali, construir ali a escola, senão ampliar as outras pra que possa dar condição pra eles, enfim, buscar e dar uma condição de vida melhor para aquela comunidade... esse parque se for possível até o final do mandato a gente quer deixar pronto, não só pra eles, mas pra atender principalmente a eles, né (...) nós temos um projeto que é uma Unidade de Pronto Atendimento pra instalar ali, mas por conta da história do hospital, não tinha como manter uma porta aberta do hospital da Emergência e nós construir uma outra, então essa foi uma orientação de trabalho junto com a Secretaria do Estado da Saúde de que o governou aportou mais recursos ali, na condição que o município não abrisse essa UPA, porque senão ficaria inviável”.

O discurso da Prefeitura Municipal demonstra o despreparo do poder público em relação à situação do Jardim Progresso. Constata-se que não existem políticas com objetivos e estratégias claras, e sim uma série de ações paliativas a fim de ajustar situações que necessitariam de um planejamento prévio. O entrevistado atribui o poder de o morador poder se cadastrar em Programas Federais de Moradia, sem que o município ofereça uma política habitacional voltada para as necessidades da população do assentamento neste sentido, aos títulos de posse que já deveriam ter sido entregues, visto que o levantamento da área foi concluído em 2011, com o geoprocessamento.

Como o funcionário afirmou, a questão da pavimentação, que é há anos apresentada como promessa para a população pelas gestões anteriores, não consta em nenhum documento referente ao planejamento municipal. E da maneira que este se refere à mesma, parece acreditar que tal é a panaceia para os problemas do Jardim Progresso, que a partir da implantação da pavimentação, as pessoas cuidarão mais de suas

casas, a urbanização estará pronta, as ruas vão se abrir e não servir mais de esconderijos para os “ratos”, referindo-se assim à parcela da população pertencente ao tráfico.

O funcionário entrevistado demonstra certa consciência quando cita o fato de não considerar apropriada a construção de novas unidades habitacionais na área ao lado do Condomínio Che Guevara, de frente ao Jardim Progresso, conforme projeto proposto pela AHBC. O mesmo considera preferível a construção de uma escola de ensino fundamental. No entanto, demonstra certa ingenuidade ao afirmar que a implantação de um parque nesta área, “integraria” a população do município com a do assentamento. O funcionário parece saber que um parque é importante, mas parece desconhecer a importância de equipamentos urbanos de âmbito social para a qualificação de áreas vulneráveis.

Nítida também é a perda de controle do poder público dentro da comunidade, conforme já citado anteriormente, sendo que esse também se demonstra oprimido em relação à falta de segurança e aos problemas que poderia ter caso algum de seus funcionários sofresse as consequências da vulnerabilidade civil ao acessar a área, e a repulsa e o preconceito dos moradores do Bairro Areias. Quando o assunto é fazer alguma ligação mais efetiva deste bairro com o Jardim Progresso, por meio de abertura de via, para que os moradores desta comunidade pudessem acessar mais facilmente a Unidade Básica de Saúde.

Em diversos momentos da entrevista, o funcionário municipal não responde o que lhe foi perguntado e parte para outras questões, como por exemplo, a grande ênfase que dá às obras de ampliação da Creche, à revitalização da “área de lazer” no início da extensão da área, e à realização do Natal Solidário, através da Secretaria de Ação Social.

Ele ainda se contradiz ao afirmar que é necessário “abraçar esta população e fazer algo por ela” e ao mesmo tempo concluir que não é possível conectar o assentamento com o tecido urbano do município, pois os moradores do bairro Areias se sentem desprotegidos com tal medida. Outra questão a ressaltar, é a maneira que o funcionário se refere às políticas da atual gestão, enquanto na verdade, está mostrando ações isoladas e emergenciais para a área.

Em dado momento da entrevista, o funcionário refere-se à Secretaria de Ação Social, afirmando que 90% das suas ações são voltadas ao Jardim Progresso. Deste modo, a secretária de Ação Social, S. D., foi contactada e questionada acerca das ações realizadas pela Secretaria em prol da área e se era possível quantificá-las, e respondeu

afirmando que transmitiria somente as informações que não fossem confidenciais.

Em resposta, S.D. lista a seguinte série de ações: Projeto de regularização fundiária para todas as famílias (cadastramento e levantamento topográfico); Cadastramento e atualização de todas as famílias na CadÚnico/Programa Bolsas Família; Acompanhamento de famílias pelo CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, através do Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos; Acompanhamento de famílias pelo CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social em especial crianças, adolescentes e idosos; Inclusão e acompanhamento de menor infrator pelo Programa de Liberdade Assistida; Assistência a família com benefícios eventuais (cesta básica, auxílio funeral, passagem); Inclusão de crianças e adolescentes no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil com oficinas de artesanato, esporte, banda de música, reforço escolar; Inclusão de moradores nos cursos de capacitação profissional do PRONATEC; Doação de roupas, calçados e roupas de cama e roupinhas para bebê; Realização do Natal Solidário na comunidade; Apoio ao Grupo Casa Irmã Dulce que atua na comunidade; Encaminhamento para internação em clínicas para recuperação de dependência química e visitas domiciliares.

A Secretaria de Ação Social forneceu a informação de que das mais de trezentas famílias residentes no Jardim Progresso, duzentas são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Quanto às demais ações, há conhecimento de que o grupo Irmã Dulce muito pouco atua na área em função da falta de iniciativas e do espaço reduzido que possuem, e também que o levantamento topográfico está parado no momento. Na sequência, S. D. foi questionada sobre como é realizada a melhoria das habitações precárias, onde os programas de erradicação do trabalho infantil podem ser encontrados e a frequência das visitas domiciliares realizadas pela Ação Social, porém depois de insistentes tentativas de contato, não apresentou respostas a tais questionamentos.

A partir deste momento, foi detectada a necessidade de levantar quais ações e/ou políticas, estão previstas em prol do Jardim Progresso, nas Secretarias de Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Obras. Entre o período de dezembro de 2013 a janeiro de 2014, todos os secretários das respectivas Secretarias foram contactados. Após insistentes tentativas de contato, não foram apresentadas respostas para as questões referentes ao Jardim Progresso, evidenciando novamente, o despreparo e descaso do Poder Público para com a área, e as omissões administrativas, no que se

trata da ausência de políticas públicas voltadas para essa população em estado de vulnerabilidade.

#### 4.3 RECOMENDAÇÕES PARA O ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Uma série de questionamentos surgiu enquanto se avançou na pesquisa e na realidade do Jardim Progresso. A fim de propor respostas para essas questões traçaremos diretrizes baseadas no aporte teórico estudado no Capítulo 2, com o objetivo de subsidiar um posterior desenvolvimento de políticas públicas sociais e de desenvolvimento urbano voltadas para a mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil características do Jardim Progresso. O conhecimento da área trouxe à tona as seguintes indagações:

- Conectar fisicamente o Jardim Progresso ao tecido urbano do município de Tijucas pode conectá-lo socialmente?
- Prover acesso a direitos básicos da cidadania (trabalho, saúde, educação, saneamento, lazer) para esta população pode atenuar a vulnerabilidade socioeconômica existente na área?
- Como diminuir a criminalidade no assentamento e atenuar a vulnerabilidade civil?

Os exemplos já vistos no Capítulo 2 apontam que transformações sociais em áreas vulneráveis caminham juntas de intervenções físicas. De acordo com Magalhães, F. e Villarosa, F. (2012), a concentração de ações sociais nas mesmas áreas de ações físicas (e em suas proximidades) é uma condição necessária para que em termos operacionais, ocorra articulação entre ações do programa e políticas públicas sociais do município ou do Estado.

Ainda segundo Magalhães, F. e Villarosa, F. (2012) a intervenção física serve como porta de entrada para demais ações sociais, sendo esta uma prática já consolidada na experiência brasileira de urbanização de favelas e qualificação de áreas informais.

Baseado nas informações acima e no que foi visto em relação ao Jardim Progresso, vamos discutir algumas opções de diretrizes que possam contribuir para o futuro desenvolvimento de políticas públicas nos âmbitos sociais e de desenvolvimento urbano, voltadas a mitigar a vulnerabilidade característica do Jardim Progresso e a responder as indagações colocadas anteriormente.

Regularização urbanística e fundiária: A entrega dos títulos de posse vem sendo a muito protelada. Para que a situação do município em relação à União fique regularizada e para que a segurança na posse dos imóveis possibilite que seus proprietários possam intervir, investir e utilizar seus imóveis de maneira formal é necessária a urgente entrega dos títulos.

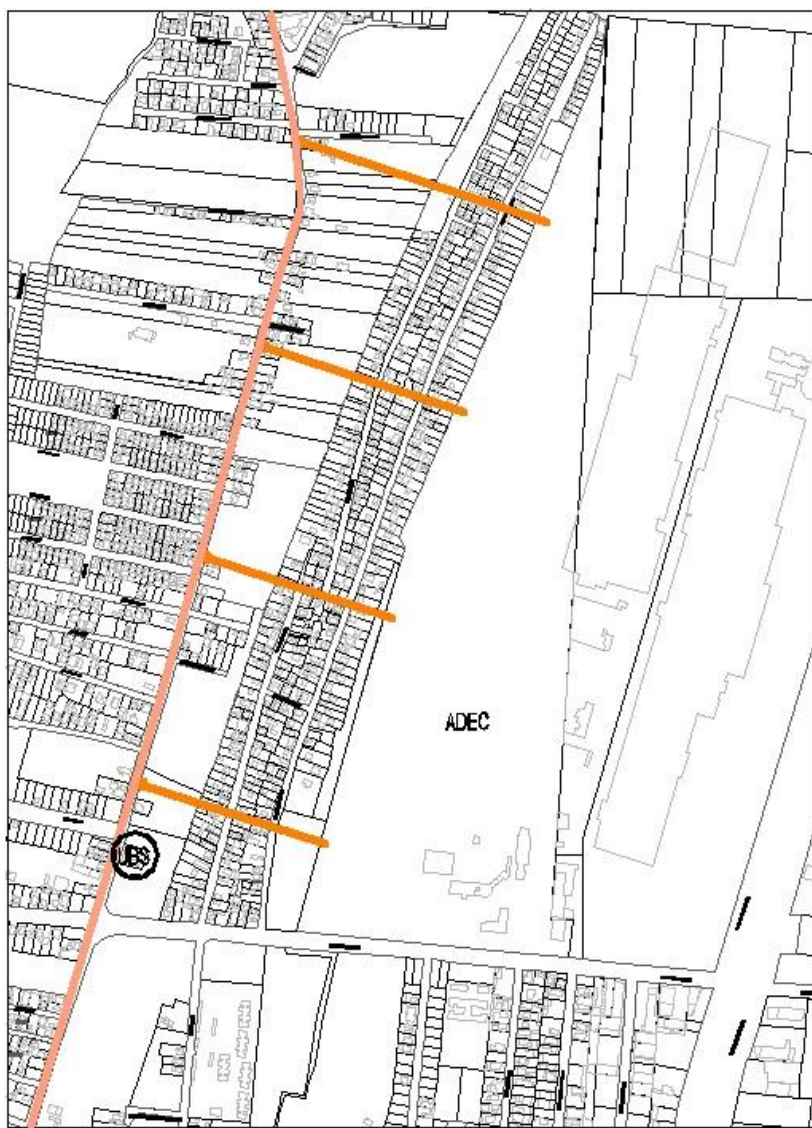
A validade do Termo de Cessão vence dia dezoito de maio de 2014, e caso a titularização e os demais projetos acordados (Posto de Saúde, Escola de ensino fundamental) não sejam realizados até então, o município deverá informar à União qual o tempo necessário para a conclusão dos acordos e mesma analisará sua viabilidade ou não.

Há dez anos o município se comprometeu com a titularização dos lotes para regularização com a União, através dos Termos de Ajustamento e Condução e Cessão. Entendemos que o prazo será estendido para mais alguns anos, significando que a área continua sem previsão de realização do que foi acordado nos termos. Assim, a titularização não configura mais uma solução de grande relevância para os problemas do Jardim Progresso, visto que com toda essa morosidade para sua realização outros problemas inerentes à área foram se agravando. No entanto, sua realização é indispensável para a regularização da área perante a União e para prover condições mais dignas aos moradores, como pode ser observado no exemplo da Quinta do Caju no Rio de Janeiro, apresentado no capítulo 2.

Permeabilização do tecido urbano: o aspecto “fechado” do traçado do Jardim Progresso permite a existência de becos e áreas nas quais estão concentradas ações dos traficantes de drogas. Quando nos deslocamos pelo assentamento durante o dia é constante a presença dos chamados “olheiros” que permanecem posicionados geralmente nas esquinas de determinadas ruas consideradas menos seguras, monitorando o que se passa e quem está acessando a área.

A abertura de ruas no sentido transversal diminuiria as quadras e possibilitaria uma maior abertura no tecido, desfazendo alguns becos e pontos mais isolados e integrando o assentamento ao tecido urbano de Tijuca. Ruas transversais que se conectem com a outra rua que passa ao lado do assentamento (Rua Treze de Maio) e não somente com a Rua José Manoel Reis, diminuiriam distâncias para os que vivem mais afastados na extensão da área, permitindo melhor acesso ao município, à UBS e integrando de certa forma os tecidos do Jardim Progresso com o bairro Areias, de maneira que o primeiro se torne menos isolado fisicamente em relação ao município.

Acredita-se que essa maior abertura dificultaria a ação do tráfico, no sentido de terem o controle de quem acessa ou não a área e dominarem esses becos pelos quais os moradores e visitantes preferem manter distância no seu dia a dia, possibilitando também uma circulação mais frequente da polícia, como observado no exemplo da favela Fernão Cardim no Rio de Janeiro após intervenções do programa Favela Bairro.



**Permeabilização do tecido**

**Abertura de vias transversais no sentido da rua 13 de maio**

**— Rua Treze de Maio — Supostas vias**

Figura 34 - Permeabilização do tecido – Abertura de vias transversais  
Fonte: Autora, mar./2014.



Intervenções espaciais e estruturais: Qualificar o espaço do assentamento em termos estruturais e espaciais, implantando a pavimentação há tempos solicitada pela população local, construir calçadas acessíveis, implantar ciclovias, oferecer transporte coletivo, melhorar a iluminação pública, promover incentivos à formação de microempreendedores em escala local, oferecer uma política habitacional no âmbito municipal e conscientizar a população de que esta também é responsável pelo local no qual vive, bem como também qualificar a polícia para que seja parceira da população, configuram medidas que tornariam esta população menos vulnerável tanto do ponto de vista socioeconômico quanto do ponto de vista civil.

O acesso à infraestrutura saindo da condição básica atual para um leque de possibilidades mais ampliado terá influência direta no bem estar dos cidadãos que vivem na área. Como observado nas experiências de Medellín e Bogotá, medidas de qualificação estrutural urbana estão diretamente ligadas à segurança pública.

Implantação de equipamentos de âmbito social: A valorização de espaços e equipamentos públicos pode ajudar a conectar o Jardim Progresso ao município socialmente e diminuir a exposição de sua população à situação de vulnerabilidade socioeconômica e civil a partir da implantação de centros de serviço para o cidadão, espaços de convivência, equipamentos voltados ao esporte, cultura e lazer, parques, praças, biblioteca e demais alternativas que ofereçam possibilidades de acesso a trabalho, lazer e integração para os moradores da área, fazendo com que esta população se sinta mais digna e não mais esquecida pelo poder público.



Figura 35 - Implantação de equipamentos de âmbito social  
Fonte: Autora, mar./2014.

**Recomendações de diretrizes para desenvolvimento de Políticas Públicas Sociais e de Desenvolvimento Urbano**

RECOMENDAÇÕES	AÇÕES RECOMENDADAS	OBJETIVOS		
		Conectar o Jardim Progresso ao município	Mitigar vulnerabilidade socioeconômica	Mitigar vulnerabilidade civil
<b>Regularização urbanística e fundiária</b>	- Realizar a entrega dos títulos de posse para os moradores da área	✓	✓	
<b>Permeabilização do tecido urbano</b>	- Abertura de ruas no sentido transversal; - Conexão de ruas abertas com a Rua 13 de maio - Conexão com bairros adjacentes	✓	✓	✓
<b>Intervenções espaciais e estruturais</b>	- Implantação da pavimentação; - Implantação de ciclovias; - Implantação de calçadas acessíveis; - Oferecer transporte coletivo que atenda a toda a área; - Melhorias na iluminação pública; - Incentivos à geração de renda; - Conscientização da população; - Qualificação da Polícia	✓	✓	✓
<b>Implantação de equipamentos de âmbito social</b>	- Implantação de equipamentos voltados ao esporte, cultura e lazer; - Implantação de centro de serviço ao cidadão, praças, parques, biblioteca e espaços de convivência	✓	✓	✓

Tabela 7 – Recomendações de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas e de desenvolvimento urbano no Jardim Progresso.

Fonte: Autora, abr./2014.

Certamente para que estas diretrizes sejam bases para políticas públicas sociais e de desenvolvimento urbano eficientes no que se refere à atenuação da vulnerabilidade socioeconômica e civil, devem ser consideradas a pluralidade e particularidades da área estudada, para que sejam implantadas alternativas viáveis voltadas à realidade local. Desta maneira se faz possível visualizar possibilidades de conexão entre assentamento e município, bem como de mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil presentes no Jardim Progresso.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como tema a cidade informal e a vulnerabilidade socioeconômica e civil presentes na informalidade urbana, a partir do estudo do caso do assentamento Jardim Progresso, situado em terras da União no município de Tijucas, Santa Catarina.

Este item da dissertação aborda as principais contribuições do trabalho e sugere novos focos na investigação da temática estudada.

Através de uma observação empírica inicial, foi escolhido o assentamento Jardim Progresso, por se tratar de uma ocupação irregular, que ocupa uma área de aproximadamente 2 km de extensão, e abriga cerca de 800 famílias distribuídas em 667 lotes. O assentamento caracteriza uma área nitidamente segregada do tecido urbano do município de Tijucas. É vulnerável tanto do ponto de vista socioeconômico, estando seus moradores afastados dos direitos básicos da cidadania, quanto do ponto de vista civil, sendo que esta população se encontra exposta à violência e ao tráfico de drogas.

Desta forma, foram propostos objetivos que visaram o entendimento da questão da informalidade urbana em um contexto global e local e da vulnerabilidade contida nesta informalidade, principalmente no âmbito socioeconômico e civil. Os objetivos também priorizaram o entendimento do processo de formação e consolidação do Jardim Progresso, contemplando as visões dos envolvidos com esta problemática habitacional, social e urbanística, sob vários olhares, como o de seus moradores, do governo municipal em suas várias gestões, do governo federal (SPU/SC), da academia, dos órgãos de segurança e outros.

Deste modo, todos os objetivos propostos para a dissertação foram alcançados. A obtenção de uma visão global e local da informalidade na habitação foi obtida a partir de uma periodização das políticas habitacionais no Brasil. Foi concluído que a ineficiência dessas políticas ao longo da história não configura o único motivo da existência da informalidade urbana, porém, sua trajetória evidencia uma de suas faces presente no país até a atualidade.

Ainda em relação a este objetivo foi contextualizado o Estatuto da Cidade e alguns dos seus instrumentos que contribuem diretamente para melhorias e avanços de uma política habitacional de inclusão social. A inserção do assentamento estudado no Plano Diretor do município também foi indicada, bem como foi apresentada uma

descrição do processo de regularização fundiária para essa área, a ser realizado de acordo com os moldes da SPU/SC.

Ao analisar alguns exemplos de intervenção de mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil em áreas informais, tornou-se possível afirmar que por mais que as experiências de intervenção em assentamentos no Brasil ainda sejam incipientes, já existem bons exemplos, como o caso do Programa Favela-Bairro. Também foi observado através dos exemplos de Bogotá e Medellín, que transformações sociais em áreas informais estão diretamente ligadas às intervenções físicas.

Com relação ao surgimento e evolução do Jardim Progresso, por meio da leitura do processo junto a SPU/SC foi possível afirmar que o início das ocupações irregulares, promovidas por populares de baixa renda, teve predominantemente cunho político eleitoral. Observou-se ainda que o não cumprimento dos Termos de Cessão e Ajustamento e Conduta nos devidos prazos, contribuiu para a vulnerabilidade tanto socioeconômica quanto civil verificada na área.

As entrevistas realizadas com atores envolvidos no processo de formação do Jardim Progresso, a fim de compreender as diferentes visões acerca da consolidação da área, levaram a constatação de que o assentamento se consolidou com grande acúmulo de pendências legais e por omissões tanto por parte da União quanto do poder público municipal, que por vezes se eximiram de suas atribuições e responsabilidades com esta área.

Por meio de estudo de caso foram realizadas várias visitas ao Jardim Progresso, possibilitando o contato direto com seus moradores, o que permitiu analisar as situações socioeconômicas e a maneira como são atendidos pela estrutura urbana existente na área.

Nesta etapa foi possível provar que a Infraestrutura Básica é predominante em todo o assentamento, que a localização das residências dos entrevistados na extensão da área, privilegia ou não o morador e que, apesar de situações socioeconômicas distintas, todos os entrevistados declaram sofrer com o preconceito e estigma social atribuído à área.

Na busca de políticas voltadas ao Jardim Progresso foram consultados representantes do poder público e a resposta obtida evidenciou o despreparo em relação às questões que envolvem a área, comprovando que não existem nem nunca existiram políticas públicas voltadas ao Jardim Progresso. O que se verifica são ações pontuais e paliativas, executadas de forma isolada.

O objetivo geral da dissertação sugere a proposição de recomendações para o estabelecimento de políticas públicas voltadas à mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil em áreas informais, especificamente para o Jardim Progresso. São estas: a) Necessidade de regularização urbanística e fundiária; b) Permeabilização do tecido urbano; c) Intervenções espaciais e estruturais; e d) Implantação de equipamentos de âmbito social.

Tais recomendações contêm ações que sugerem a implantação de praças, parques, bibliotecas, valorização dos espaços públicos, aberturas de ruas e ligações com o tecido da cidade, conscientização da população e qualificação da polícia, entre outras, que permitem visualizar possibilidades de integração entre o assentamento e o município, logrando, deste modo a mitigação da vulnerabilidade socioeconômica e civil presentes no Jardim Progresso.

As investigações conduzidas nesta dissertação e as recomendações decorrentes permitiram propostas genéricas que devem dar suporte a decisões estruturais da administração municipal se levadas em consideração.

Por mais que estas recomendações sejam específicas ao caso do Jardim Progresso, as mesmas podem também servir de base para políticas voltadas a outras áreas de caráter informal e vulnerável.



## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Izabel de Toledo; PERO, Valéria. **Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. Pesquisa e planejamento econômico**, v. 41, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1305/1085>>. Acesso em: mar. 2014.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 127-147, nov. 2002.

BARENTIM, Leopoldo. Caderno especial aniversário de Tijucas. **Jornal Razão**, Tijucas, n. 502, 13 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Entrevista com os candidatos à Prefeitura Municipal de Tijucas. **Jornal Razão**, Tijucas, n. 462, 6 set. 2012.

BONDUKI, N. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.historiaestudio.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Deficit-Habitacional-II.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo. FAPESP, 1998.

BONILLA, Myriam Merchán; PALMA, Oscar Arcos. Paz y Reconciliación: regreso a La legalidad. In: **Laboratorio Medellín: catálogo de diez prácticas vivas**. Medellín: Mesa Editores, 2011.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: maio 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de julho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: abr. 2013.



BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>.

Acesso em: 10 ago. 2013.

CAIXA. Minha Casa **Minha Vida**. 2013. Disponível em: <

<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>>. Acesso em: 5 maio 2013.

CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

DAVIS, Mike Davis. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 242 fls. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Gestão pública integrada: a valorização da cultura cidadã**. 2013. Disponível em:

<<http://hotsites.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/2013/cidadespossiveis/gestao.shtml>. Acesso em: mar. 2014.

EM DIGITAL. **IBGE mostra Brasil com mais de 11 milhões de moradores em favelas**. Disponível em:

<[http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2013/11/06/interna\\_nacional,467765/ibge-mostra-brasil-com-mais-de-11-milhoes-de-moradores-em-favelas.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2013/11/06/interna_nacional,467765/ibge-mostra-brasil-com-mais-de-11-milhoes-de-moradores-em-favelas.shtml)>. Acesso em: mar. 2014.

FAVELA EM MEMÓRIA. **Sopa de números**. Disponível em:

<<http://www.favelatem>

memoria.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=40&sid>.  
Acesso em: fev. 2014.

**FOLHA UOL. Atuação cai após conclusão de obras em Fernão Cardim.** 2000. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2205200006.htm>>.  
Acesso em: fev. 2014.

FULLER, Grace H. **What does the term ‘ethnography’ mean to you?**  
Eagan: Quirk’s Marketing Research Review, fev 2008.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1991.

HAGETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. **Upps Social: ações sociais para a consolidação da pacificação.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

IBGE. **Censo 2010: cidades.** Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: maio 2012.

JACOBS, Jane; **Morte e vida das grandes cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública.** Petrópolis: Vozes, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.** São Paulo: Trinta e Quatro, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1991.

LUIZ JÚNIOR. Vale do Rio Tijucas teve 15 assassinatos em um ano e dois elucidados. **Vip Social**, 2 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.vipsocial.com.br/noticia/ler/11995-Vale-do-Rio-Tijucas-teve-15-assassinatos-em-um-ano-e-dois-elucidados>>. Acesso em: mar. 2013.

MAGALHÃES, F; VILLAROSA, F. (org.). **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil.** Brasília: BID - Banco Interamericano para o Desenvolvimento - Alianças das Cidades - Caixa Econômica Federal, 2012.

MARICATO, Ermínia. Informalidade Urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis (org.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC PUC-SP, 2008.

MARTIN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. **Bogotá: anatomía de una transformación: políticas de seguridad ciudadana - 1995-2003**. Bogotá: Alcaldía Mayor/USAID, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **9º Balanço do PAC 2**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: maio 2014.

POLÍCIA CIVIL. **Polícia Civil deflagra Operação, recupera arma roubada de policial e prende líder de facção criminosa**. 2012.

Disponível em: [http://www.policiacivil.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3798:policia-civil-deflagra-operacao-recupera-arma-roubada-de-policial-e-prende-liderde-faccao-criminosa&catid=46:regiao-1&Itemid=107](http://www.policiacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3798:policia-civil-deflagra-operacao-recupera-arma-roubada-de-policial-e-prende-liderde-faccao-criminosa&catid=46:regiao-1&Itemid=107)>. Acesso em: jun. 2013.

PREFEITURA DE TIJUCAS. **Reunião com Prefeito emociona moradores do Casarão**. 2010. Disponível em: <<http://www.tijucas.sc.gov.br/noticias/detalhe/Reuniao-com-Prefeito-emociona-moradores-do-Casarao>>. Acesso em: dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano**. Abr. 2013. Disponível em: <<http://www.tijucas.sc.gov.br/secretarias/Secretaria-Municipal-de-Administracao/CONSELHO-MUNICIPAL/ATAS-DAS-REUNIOES>>. Acesso em: abr. 2013.

RIBEIRO, Fernando Pinto. Plano estratégico de hierarquização de assentamentos subnormais do município de Palhoça/SC. In: **XV Encontro Nacional de Geografia**, 2008, São Paulo. Anais do XV Encontro Nacional de Geografia, 2008.

RIBEIRO, Elson. **Ataques terroristas em Santa Catarina**. 14 nov. 2012. Disponível em: <<http://elsonribeiro.blogspot.com.br/2012/11/ataques-terroristas-em-santa-catarina.html>>. Acesso em: jun. 2013.

RIO DE JANEIRO. **Habitação: favela-bairro**. 2014. Disponível em: <[http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela\\_bairro.htm](http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

RIO PREFEITURA. **UPP Social**. Disponível em:

<<http://uppsocial.org/programa/#sthash.0ENiP5QJ.dpuf>>. Acesso em março de 2014.

ROCHA, E.P.Q., BARROS, C, PEREIRA, C. **Perspectivas do Método Etnográfico em Marketing**: Consumo, Comunicação e

Netografia.2005, Disponível em:

<[anpad.org.br/enanpad/2005/dwn/enanpad2005-mkta-2861.pdf](http://anpad.org.br/enanpad/2005/dwn/enanpad2005-mkta-2861.pdf)>.

Acesso em: maio 2014.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos. 2. ed. São Paulo: Atlas,1999.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, 1999.

SANTIAGO, Emerson. **Clientelismo**. Disponível em:

<<http://www.infoescola.com/politica/clientelismo/>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

SANTOS, C.H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**:

1964/1998. Brasília, julho, 1999. Disponível em: <

[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/1349872065.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349872065.pdf)>.

Acesso em: 10 mar. 2013.

SEBRAE. **Censo 2009**. Disponível em:

<<http://www.sebrae.com.br/uf/santa-catarina/>>. Acesso em maio de 2010.

SOARES, S. R. **Políticas Públicas relativas à habitação em áreas de**

**risco**: o caso do Alto da Caeira. 2011. 299 fls. Dissertação. (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade). Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina.

Disponível em: < <http://www.tede.ufsc.br/teses/PGAU0059-D.pdf>>.

Acesso em: 21 abr. 2013.

SOUZA, Rogério V. de. Rapaz de 24 anos morre eletrocutado em

Tijucas. 17/03/2014. **Portal Galera Mix**. Disponível em: <

<http://www.galeramix.com.br/noticias/detalhe/rapaz-de-24-anos-morre-eletrocutado-em-tijucas>>. Acesso em: mar. 2014.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. 2002.

Tese (Doutorado). FAU-USP.

TIJUCAS. **Lei Complementar n. 5**, de 26 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Tijucas e dá outras providências. Disponível em: <  
<https://www.leismunicipais.com.br/a1/sc/t/tijucas/lei-complementar/2010/0/5/lei-comp-lementar-n-5-2010-dispoe-sobre-o-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-tijucas-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: fev. 2014.

YIN, R.K. Estudo **de caso. Planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

## 7 ANEXOS

### ANEXO 1 – TÓPICOS PARA ENTREVISTA ESTRUTURADA ACERCA DA CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA

#### **Entrevistas – Consolidação da área**

##### **Nome entrevistado:**

- Qual o órgão em que trabalha/ onde vive?
- Qual a sua profissão/ formação profissional?
- Qual seu envolvimento com o Jardim Progresso?
- Como você entende o processo de consolidação da área?
- Na sua opinião, qual a gestão mais atuante em prol do Jardim Progresso? E a que menos colaborou?

*(abrir espaço para colocações do entrevistado)*

### ANEXO 2 – TÓPICOS PARA ENTREVISTA ESTRUTURADA COM MORADORES. LEVANTAMENTO SOCIOECONÔMICO E VERIFICAÇÃO DA ESTRUTURA URBANA.

#### **Entrevistas: Perfil Socioeconômico e Avaliação Estrutura Urbana**

##### **Perfil Socioeconômico**

##### **Nome entrevistado:**

##### **Idade:**

- Qual a sua origem?
- Qual seu endereço no Jardim Progresso?
- Qual a sua profissão/ formação profissional?
- Qual a sua renda?
- Quantas pessoas moram com você?/ Essas pessoas trabalham? Qual a renda dessas pessoas?
- Qual a situação da moradia? É alugada, casa própria?
- Há quanto tempo reside no Jardim Progresso?
- Pretende deixar a área?
- Quais as maiores dificuldades encontradas para se viver na área?

*(abrir espaço para colocações do entrevistado)*

##### **Avaliação Estrutura Urbana**

Assinale os serviços existentes no Jardim Progresso e que atendem à sua residência:

- ( ) Água
- ( ) Energia Elétrica
- ( ) Coleta de Esgoto
- ( ) Coleta de Lixo

- ( ) Iluminação Pública
- ( ) Pavimentação
- ( ) Escola Básica
- ( ) Posto de Saúde
- ( ) Transporte Coletivo

**ANEXO 3 – DOCUMENTO EMITIDO POR OFICIAL DE JUSTIÇA  
JUSTIFICANDO A NÃO ENTRADA NA ÁREA**

GG  
J

**CERTIDÃO**

**Autos nº 072.12.00**  
**Mandado nº 2 -**  
**Oficial de Justiça: Marcos Joel do Canto Brum (8)**

Certifico que não foi possível proceder a citação de  
devido ao endereço indicado no mandado encontrar-se em local inacessível (art. 231,  
II, do Código de Processo Civil), por absoluta falta de segurança, pois a localidade de Jardim  
Progresso ou Sem Terra, como é popularmente conhecido, é uma área de grande risco,  
principalmente para os Oficiais de Justiça, sendo que os próprios policiais militares  
informaram não ter condições de garantir a segurança e a integridade física dos Oficiais de  
Justiça, pois naquele local as ruas não tem saída e os traficantes de drogas portam armas  
potentes em plena luz do dia. Ademais, o aumento da violência e os freqüentes confrontos  
com as polícias civil e militar são notícia diária nos jornais locais. Cumpre salientar que,  
outros agentes públicos há algum tempo não estão conseguindo desenvolver suas atividades  
no local, como o Conselho Tutelar e a Oficial de Diligência do Ministério Público. Pelos  
motivos expostos, procedo a devolução do presente mandado para as providências que se  
entender necessárias. Dou fé.

Tijucas, 28 de janeiro de 2014.

Marcos Joel do Canto Brum  
Oficial de Justiça



#### ANEXO 4 – MAPEAMENTO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA NO JARDIM PROGRESSO



IEB: água | energia elétrica | rede de coleta de esgoto | coleta de lixo



IEB no Jardim Progresso: água | energia elétrica | coleta de lixo

## ANEXO 5 – MAPEAMENTO DA INFRAESTRUTURA AMPLIADA NO JARDIM PROGRESSO



IEA: iluminação | pavimentação | escola básica | posto de saúde | transporte coletivo

● IEA no Jardim Progresso: iluminação      ● IEA no Jardim Progresso: pavimentação