



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONOMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Josiani Agostinetti Til

**AS AÇÕES DE MELHORIAS HABITACIONAIS EM
FLORIANÓPOLIS: materialização do direito à moradia?**

Florianópolis

2022

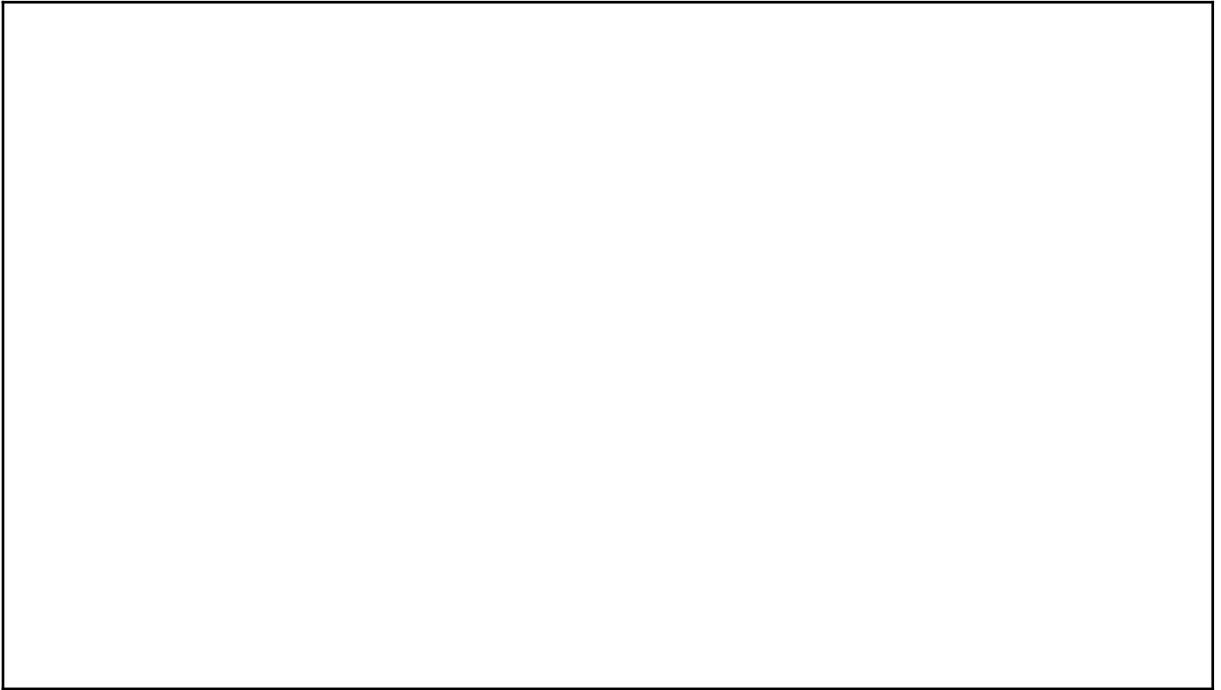
Josiani Agostinnetto Til

**AS AÇÕES DE MELHORIAS HABITACIONAIS EM
FLORIANÓPOLIS: materialização do direito à moradia?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa dos Santos

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



AS AÇÕES DE MELHORIAS HABITACIONAIS EM FLORIANÓPOLIS: materialização do direito à moradia?

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de “Bacharel em Serviço Social” e aprovado em sua forma final pelo curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Florianópolis, 04 de março de 2022

Profa. Dra. Andrea Marcia Lohmeyer Fuchs
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Teresa dos Santos
Presidente

Profa. Dra. Heloísa Teles
1ª Examinadora

Profa. Dra. Marisa Camargo
2º Examinador

RESUMO

A partir do reconhecimento da moradia enquanto direito constitucional respaldado por diversos dispositivos legais, este Trabalho de Conclusão de Curso aborda a política habitacional de Florianópolis com a finalidade de problematizar a ausência do poder público municipal face à questão habitacional e as condições habitacionais que estão dadas no contexto capitalista. Para tanto, através da pesquisa quanti-qualitativa e documental analisa-se as particularidades das ações de melhorias habitacionais no município intencionando-se compreender a realidade que envolve as demandas por tais ações atrelada às respostas do poder público municipal, tendo como principais eixos da discussão o auxílio habitacional, as intervenções propriamente ditas e a demanda reprimida. Assim, além de refletir o espaço urbano como espaço de desigualdades sociais, a pesquisa também contempla uma aproximação com o conceito de moradia adequada com a pretensão de subsidiar as discussões pertinentes, além de contemplar o histórico da habitação de interesse social. As conclusões apontam a política local enquanto reflexo da política habitacional brasileira, isto é, enquanto política fragmentada, inconsistente e tímida dada as demandas principalmente no campo da precariedade habitacional, além denunciarem a negligência do poder público municipal no que tange a materialização do direito à moradia.

Palavras-chave: Melhorias habitacionais. Questão habitacional. Direito à moradia. Política habitacional. Espaço urbano. Precariedade habitacional. Florianópolis.

AGRADECIMENTOS

Neste momento tão singular que marca a finalização de uma etapa que durou quase cinco anos, é impossível não lembrar daqueles que, de alguma forma, contribuíram no percurso. Sou grata, em primeiro lugar a Deus, porque diante de todas as dificuldades e contratempos foi Ele quem me manteve de pé, e, certamente, a minha fé foi a verdadeira protagonista dos momentos em que cogitei desistir, portanto sou grata a Deus pela sua infinita bondade de ter me amparado.

E como não mencionar uma das pessoas que, apesar de não estar mais aqui neste plano, é uma das mais importantes da minha vida? Pai, como eu queria ter compartilhado com você a alegria de ingressar em uma universidade federal e, agora, o prazer e orgulho de nela estar formada. Infelizmente não foi possível, mas é em sua memória e em agradecimento a você- aquele que me ensinou valores e princípios, o amor, e foi sempre um incentivador dos estudos- que conquisto hoje o meu diploma e o título de bacharel em Serviço Social.

À mulher que me deu a vida é que devo toda a minha gratidão e o reconhecimento dela enquanto mãe que há sete anos assumiu o papel de pai e de chefe de família- diga-se de passagem, um papel desafiador- mas que ela cumpriu com tamanha destreza. Se hoje sou uma mulher forte e disposta a lutar pelos meus sonhos, é porque me espelhei em você, mãe.

E esta experiência, a qual me propus vivenciar, foi muito mais leve com o amor, carinho, palavras positivas e de conforto que recebi do meu noivo, José Lucas, quem sempre acreditou em mim e jamais duvidou da minha capacidade de concluir esta etapa, além de sempre ter se colocado como melhor amigo nos momentos mais desafiadores que tive que enfrentar na trajetória. Porque a conquista do diploma não se limita ao campo acadêmico, mas se deve ao fato de ter pessoas especiais torcendo por você, o que dá impulso para continuar.

Assim agradeço à minha rede de apoio, a minha família, especialmente minhas irmãs que sempre estiveram ao meu lado e sempre torceram por mim e aos colegas e amigos da faculdade com os quais foi possível compartilhar ideias e debates, em especial à minha dupla do início da faculdade com a qual compartilhei medos e angústias da graduação, Karolina Voltan e à Hisla Nocetti, que se fez presente principalmente nos momentos finais da graduação, me deu muitos conselhos e participou da produção de diversos trabalhos e atividades.

Agradeço ao campo de estágio na Prefeitura Municipal de Florianópolis, no setor da habitação, que com toda certeza foi um divisor de águas para minha formação profissional e foi nele que pude apreender a realidade social em sua totalidade. Sendo assim, agradeço a toda equipe que me ensinou tantas coisas, especialmente às minhas supervisoras de campo,

Michaeli e Simone, que sempre estiveram à minha disposição em toda trajetória, compartilhando os seus conhecimentos e fomentando discussões, e contribuíram qualitativamente para a conclusão desta etapa.

Finalmente, agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina por me permitir cursar um curso tão singular e ao mesmo tempo tão rico de aprendizados, além de ter-me “emprestado” os melhores mestres os quais têm o dom do ensinar, especialmente a minha orientadora Maria Teresa, com a qual pude construir novas ideias e novos olhares, e assim, tecer novos conhecimentos. Foi um imenso prazer, UFSC

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. DIREITO À MORADIA: PROBLEMATIZANDO O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	13
2.1 O (NÃO) DIREITO À MORADIA E AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS NO CONTEXTO CAPITALISTA.....	13
2.1.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: PENSANDO O ESPAÇO URBANO COMO ESPAÇO DE DESIGUALDADES.....	16
2.2 CONSTRUÇÃO DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	22
3. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A REALIDADE BRASILEIRA E A ESPECIFICIDADE DE FLORIANÓPOLIS.....	28
3.1 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	28
3.2 A REALIDADE DE FLORIANÓPOLIS: A CIDADE E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	41
4. AÇÕES DE MELHORIA HABITACIONAL: ENTRE A DEMANDA ATENDIDA E REPRIMIDA.....	53
4.1 O BENEFÍCIO AUXÍLIO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....	53
4.2 A AÇÃO 12- MELHORIAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: PODER PÚBLICO MUNICIPAL OMISSO?.....	62
4.2.1 REFLETINDO AS INTERVENÇÕES REALIZADAS E O PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS.....	67
4.3 A DEMANDA REPRIMIDA – CONSIDERAÇÕES SOBRE A (NÃO) POLÍTICA HABITACIONAL.....	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS.....	87

1. INTRODUÇÃO

Os altos índices do déficit habitacional do Brasil calculados nos últimos anos evidenciam a questão habitacional brasileira e apontam para a relevância de discutir temáticas a ela relacionadas, inclusive confere visibilidade à política habitacional neste cenário, e é partindo desses pressupostos que se pretende discutir a política habitacional local.

Para tanto, é necessário situar que a demanda habitacional não se desvincula da conjuntura dada em determinados momentos da história brasileira, nesse sentido, o processo de urbanização brasileiro intensificado a partir de 1950 marcado pela industrialização e pelo forte movimento de migração campo-cidade acarretou significativa demanda por habitação, tendo em vista a expansão da população urbana aliada à tímida atuação do poder público no setor habitacional. Haja vista a emergência da questão habitacional brasileira, é necessário compreender a política habitacional como instrumento de enfrentamento das condições habitacionais dadas no contexto capitalista, mas ainda tímida e inconsistente em uma realidade de não materialização do direito à moradia, e cuja repercussão se dá igualmente na realidade habitacional municipal, a exemplo do município de Florianópolis.

A política habitacional deve ser compreendida enquanto instrumento do poder público para o enfrentamento da questão habitacional, portanto trata-se do conjunto de ações adotado pelo Estado para promover o acesso à moradia face ao déficit habitacional. Pode-se citar como exemplos o Programa Minha Casa Minha Vida- atualmente substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela- Programas de Urbanização, Regularização Fundiária, Benefício aluguel social, entre outros. Tais intervenções são oportunizadas, sobretudo, a partir da elaboração da Política Nacional de Habitacional (PNH) em 2004 e da instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) em 2005. Ademais, a Constituição Federal de 1988 favorece o processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais ao atribuir aos estados e municípios a responsabilidade de promover a gestão de programas sociais no campo da habitação, além de preconizar o Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Portanto, a política habitacional encontra respaldo nos dispositivos legais e nos instrumentos necessários à sua implementação e execução e está atrelada a um direito coletivo: o direito à moradia.

Considerando que a Emenda Constitucional nº 26/2000 reafirma a moradia como direito social, o qual é essencial à dignidade da pessoa humana e dada a notabilidade das normas supracitadas para a promoção deste direito, a presente pesquisa intenciona debater a política habitacional adotada pelo município de Florianópolis para o enfrentamento de condições habitacionais específicas que atravessam a realidade dos sujeitos vulnerabilizados. O Plano Diretor do município que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano- lei complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014- faz exigência ao início do PMHIS e reforça a Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, cujo conteúdo faz exigência ao desenvolvimento dos planos locais por estados e municípios (PLHIS).

Nesse sentido, o PMHIS é um dos principais instrumentos que determina a política habitacional do município. Publicado em 2012, é um “instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, que objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna” [...] (PMF, 2012, p. 13). A investigação estará embasada nas ações habitacionais adotadas no enfrentamento de demandas compreendidas no déficit qualitativo do município, o qual “apresenta a realidade de famílias que já possuem sua própria moradia, mas esta não alcança parâmetros mínimos de qualidade [...]” (PMF, p. 21, 2012). Este déficit contempla os indicadores de carência de infraestrutura, adensamento excessivo e inadequação fundiária para o cálculo e remete às demandas habitacionais relacionadas às moradias já existentes e que apresentam algum tipo de precariedade ou inadequação habitacional. O Plano preconiza a Ação 12- Melhorias habitacionais- cujo público-alvo é a população de baixa renda, famílias do segmento de 0 a 3 salários-mínimos- como uma das ações para o enfrentamento de demandas enquadradas no déficit qualitativo.

Assim, o ponto central do estudo consiste em investigar as particularidades das melhorias habitacionais no município de Florianópolis e possui como objetivos específicos: identificar e analisar o perfil das famílias que são atendidas pelas ações de melhoria habitacional no município de Florianópolis; discutir se as ações de melhoria habitacional são suficientes no atendimento às demandas por melhorias no município e analisar a efetividade das ações de melhoria habitacional quanto à materialização do direito à moradia adequada. Desse modo, a pesquisa contemplou uma discussão sobre a realidade que envolve as demandas por melhorias habitacionais no município e as respostas do poder público municipal a tais demandas.

Não obstante, é partindo do pressuposto de que a questão habitacional se insere em um contexto contemporâneo que se pretende aprofundar as discussões intrínsecas ao tema pretendido. O interesse pelo tema encontra respaldo na vivência de estágio curricular em serviço social que iniciou na Secretaria Municipal de Infraestrutura, mais especificamente na Gerência de Mobilização e Articulação Comunitária (GEMAC), vinculada à Diretoria de Habitação, do período de junho de 2020 até março de 2021. Com a reforma administrativa afeta ao corpo da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e mais especificamente a partir da sanção da Lei Complementar Nº 706 de 27/01/2021¹, o setor da habitação é transformado em uma Gerência e passa a estar vinculado à Diretoria de Urbanismo, que faz parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Nesse sentido, os profissionais atrelados a GEMAC, inclusa a categoria de Serviço Social, foram realocados para a SMDU, motivo pelo qual alterou-se também o campo de estágio a partir de março de 2021 até março de 2022, que passou a ser a SMDU.

Apesar da mudança de Secretaria, o estágio esteve sempre associado à habitação de interesse social no município de Florianópolis e conseqüentemente com o direito à moradia. A partir da experiência foi possível aproximar-se da questão habitacional do município na medida em que foram acompanhadas as ações habitacionais, demandas, visitas domiciliares, encaminhamentos, entrevistas, elaboração de relatórios e pareceres realizados no âmbito do Serviço Social dentro da instituição. As saídas a campo oportunizaram a aproximação com a realidade social dos usuários vinculados a política habitacional e revelaram diversas demandas habitacionais, especialmente a precariedade habitacional. O aprendizado qualitativo viabilizado pelo estágio influenciou a adoção de uma postura crítica e investigativa no que concerne ao direito à moradia, provocando inquietações e indagações sobre o assunto, questões que corroboraram a necessidade de discutir as melhorias habitacionais no município e conseqüentemente a materialização do direito à moradia, haja vista as precariedades habitacionais específicas atreladas à realidade habitacional de Florianópolis.

Ainda, é necessário enfatizar a realidade de escassas produções que tratam da política habitacional de Florianópolis, inclusive no que se refere às melhorias habitacionais foi possível constatar a inexistência de trabalhos específicos que tratam da temática. A indisponibilidade de informações e produções bibliográficas desta natureza sugerem a urgência de se debruçar sobre a política habitacional, especialmente no que se refere ao

¹Esta Lei Complementar define a organização da estrutura da Administração Pública Municipal de Florianópolis. Posteriormente ela foi alterada pela Lei Nº 712, de 25 de agosto de 2021 que Nº 712, DE 25 DE AGOSTO DE 2021 que acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº 706, de 2021, visando a adequação formal e material da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Florianópolis.(FLORIANÓPOLIS, 2021).

enfrentamento às necessidades existentes no âmbito dessa política e mais especificamente às ações de melhorias habitacionais. Igualmente, se faz necessário debater o direito à moradia diante desse contexto, uma vez que o entendimento deste direito vai além dos aspectos físicos, ou seja, a sua concretização não deve estar atrelada tão somente à estrutura propriamente dita de uma habitação, para que o direito à moradia seja efetivado outros aspectos devem ser levados em consideração.

Haja vista o contexto em que a política habitacional é desenvolvida, o presente debate esbarra na desigualdade social que caracteriza o capitalismo e que incide na materialização do direito à moradia adequada para os sujeitos das classes subalternizadas. Nesta perspectiva, pretendeu-se problematizar as repostas do poder público municipal face as demandas por melhorias habitacionais à medida em que foi discutida a materialização do direito à moradia no cenário de tais ações, logo, com a finalidade de conferir credibilidade e legitimidade às análises realizadas, a pesquisa caracterizou-se como quanti-qualitativa, contemplando dados quantitativos e qualitativos,.

Ainda no que tange à metodologia adotada, optou-se pela pesquisa documental, haja vista ser “uma valiosa técnica de coleta de dados qualitativos” (FONTELLES, 2009, p. 07). Nesse sentido, a partir da autorização institucional afeta ao acesso aos dados e documentos produzidos no âmbito da habitação, realizou-se o levantamento de dados intrínsecos às iniciativas habitacionais no campo das melhorias habitacionais, possibilitando uma análise de tais ações no âmbito municipal promovidas de junho de 2015 até junho de 2021 e que estão registradas, incluídas as que foram acompanhadas no percurso do estágio supervisionado em Serviço Social. Além disso, a pesquisa documental, também contemplou a revisão bibliográfica acerca de produções que tratam da temática da Política Habitacional brasileira e, sobretudo, a do município de Florianópolis, artigos e outros documentos que abordam também o direito à moradia no contexto capitalista, com destaque para os seguintes autores: Ermínia Maricato; Nabil Georges Bonduki; Friedrich Engels e Maria Ozanira da Silva e Silva.

No que se refere à estrutura do trabalho, com o intuito de contemplar as discussões supracitadas nesta seção introdutória, a segunda seção trata especificamente do direito à moradia e das condições habitacionais em tal contexto, além de estabelecer uma aproximação com o conceito de moradia adequada e de situar os marcos relacionados a construção deste direito social. Haja vista que as melhorias habitacionais estão atreladas justamente à promoção do direito à moradia adequada, é necessário viabilizar a definição deste direito e os elementos que atravessam a sua materialização. Nesse sentido, realizou-se uma aproximação

com o conceito de moradia adequada no intuito de superar visões apoiadas no senso comum- que são extremamente equivocadas- para viabilizar o entendimento qualitativo acerca do referido direito.

Já a terceira seção contempla o histórico da habitação de interesse social brasileira com o objetivo de situar o perfil da política habitacional adotada ao longo da história e as principais ações adotadas pelos diferentes governos para o enfrentamento da questão habitacional e a política habitacional do município de Florianópolis atrelada a questão habitacional.

Na quarta seção se aborda especificamente a realidade que envolve as particularidades das melhorias habitacionais no município de Florianópolis e discutiu o benefício auxílio habitacional, que expressa diversas demandas habitacionais as quais o município não promoveu solução habitacional, inclusive no campo das melhorias habitacionais, nesse sentido foram apresentados dados quantitativos das famílias beneficiárias. Além disso, o conteúdo da seção incluiu a caracterização das famílias já atendidas pelas melhorias e uma abordagem da demanda reprimida com a finalidade de situar a política habitacional municipal face as demandas habitacionais por melhorias.

2. DIREITO À MORADIA: PROBLEMATIZANDO O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Dada a importância do direito à moradia em âmbito mundial é imprescindível compreender de que forma este direito está configurado no contexto capitalista, já que é este contexto que define o referido direito na cena contemporânea, assim intencionou-se debater a moradia na lógica capitalista e as condições habitacionais que estão dadas. Não obstante, também foram apontados os documentos e marcos legais que dão respaldo a este direito, assim como foi estabelecida uma aproximação com o conceito de moradia adequada, já que tal conceituação embasou as discussões pertinentes.

Desse modo, nesta seção se buscou problematizar o direito à moradia na lógica de acumulação capitalista, assim como se pretendeu mencionar os relevantes marcos atrelados à construção deste direito, como tratados internacionais e instrumentos legais, inclusive marcos sociais e foram elucidados aspectos que integram o direito à moradia adequada.

2.1 O (NÃO) DIREITO À MORADIA E AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS NO CONTEXTO CAPITALISTA

Para discutir o direito à moradia é imprescindível aproximar-se do contexto social que o perpassa, ou seja, é essencial compreender a realidade que envolve a (não) materialização deste direito, o que requisita vislumbrá-lo na lógica capitalista. Pois, é esta lógica que irá determinar a conformação das cidades e conseqüentemente perfilar o direito à moradia, assim como delinear a (não) oferta de moradia pelo Estado e pelo mercado habitacional para a classe trabalhadora no contexto contemporâneo, bem como as condições habitacionais específicas a qual a classe trabalhadora está submetida. É preciso apontar que a perspectiva aqui expressa é a mesma preconizada por Engels (1979) ao afirmar que é somente com o fim da exploração da classe trabalhadora pela classe dominante que será posto um fim na crise da habitação. Partindo disso, é necessário assimilar de que forma a moradia é assumida no modo de produção capitalista.

Conforme preconiza Villaça (1986, p. 4), “com o desenvolvimento do capitalismo, juntamente com os demais bens necessários para atender as necessidades humanas, a habitação começa – embora lenta e penosamente – a assumir a forma de mercadoria”, nesse sentido, só é possível compreender o direito à moradia em sua completude a partir do contexto de acumulação, que justamente o imbrica à lógica mercadológica. Assim, é impraticável conceber a moradia de forma isolada, dado que não está desvinculada da mesma realidade social em que emerge a questão social, esta “indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras” (NETTO, 2001, p. 11). Assim, assume-se

a concepção que compreende a habitação não apenas em seu valor de uso, como também no valor de troca, o que a caracteriza como uma mercadoria. Nesse sentido, estabelece-se uma estreita relação entre o acesso à habitação e o nível de renda da população. Sendo um objeto de consumo, uma mercadoria, a habitação [...] (PINTO, 2012, p. 92-93)

Desse modo, a moradia é assumida na lógica capitalista enquanto mercadoria- fonte de lucro- e é ao mesmo tempo determinada pelos interesses do Estado em interface com mercado privado na produção de habitação. Estes interesses se materializam, sobretudo na constituição das cidades no contexto de urbanização brasileiro, cujo acesso à moradia e à cidade se deram de forma excludente. Desse modo,

[...] não se trata apenas do binômio Estado-mercado, mas sobretudo, de uma articulação específica entre ambos, que existe quando se opera a partir da lógica privada de produção da habitação e quando se encara a moradia como “mercadoria” (SHIMBO, 2010, p. 51).

Engels (1979) também relaciona a moradia a esta lógica mercadológica quando sugere que nas grandes cidades o valor da terra tende a aumentar em grandes proporções, ao passo que o valor das construções ali edificadas tende a diminuir, já que estas não atendem aos novos padrões exigidos, sendo assim, tais construções são demolidas para darem lugar aos grandes prédios, lojas e edifícios modernos. A exemplo disso, já nas primeiras décadas do século XX, a área central de Florianópolis foi alvo das demolições das construções pertencentes à população pobre. De acordo com Santos (2009, p. 528-529)

Em 1899, houve um intenso processo de alinhamento, alargamento, prolongamento e abertura de ruas. O local que concentrou as reformas ficaria conhecido como Cidade Nova, nome dado também a um dos antigos cortiços que havia no local, talvez o maior com pelo menos 19 casas [...] Era a área entre a Matriz, Igreja do Rosário e do caminho para a olaria do José Jackes e o caminho para o Mato Grosso, que até então concentrava uma população pobre. Houve desapropriações para a demolição de casas e cortiços para possibilitar o projeto de reforma e abertura de ruas. Outras áreas também sofreram reformas: na Figueira seria desapropriado o prédio número 63 da Rua Altino Corrêa, na esquina com a Rua 7 de Setembro para manter o alargamento da rua; no “pé” do Morro do Antão, no início do caminho que subia o Morro, a Rua Major Costa, foi alargado. Uma semana após esse decreto,

Emilio Blum autorizou com o decreto 105, a demolição de casinhas e cortiços, que além de possibilitar a reforma das ruas, atendia aos anseios higienistas e de demolir as casas do período colonial e incentivar uma nova estética e padrão de construção.

Em nome de uma renovação urbana, a lógica aplicou-se principalmente no que tange aos alojamentos da classe trabalhadora, cujo valor do aluguel era incompatível com os interesses do Estado burguês, da mesma forma que não era lucrável a produção de habitação para esta classe. Foi neste cenário de modernização urbana sob a lógica do capital que foi favorecida a criação de condições para a especulação imobiliária nas cidades (PINTO, 2004), e tais condições, evidentemente, integram a questão da moradia, isso porque “as disputas pela apropriação das rendas imobiliárias determinam, em grande parte, o destino das cidades e o seu desenvolvimento” (MARICATO, 2001, p. 83), e a questão da moradia não está desvinculada da questão fundiária e imobiliária.

É justamente a privatização do solo quem determina a não materialização do direito à moradia nas cidades. Ou seja, quando se fala na questão da moradia, está se falando também do espaço urbano, em que a cidade está condicionada à lógica capitalista, já que, conforme Maricato (2013), é o lugar onde se dá a reprodução da força de trabalho. A cidade como espaço onde se realizam diversas atividades requer as condições necessárias para que tais atividades sejam realizadas, o que a torna “um lugar importante para a materialização do capital e decisivo para as metamorfoses necessárias à consolidação e expansão do sistema capitalista” (PINTO, 2005, p. 94), assim essa lógica encontra na cidade um meio de obtenção de lucro.

Ou seja, a produção e reprodução deste espaço passam a ser assumidos a partir de uma lógica mercadológica, sendo a cidade alvo de vários investimentos, onde o seu habitante é assumido “não como um cidadão portador de direitos, mas como um cliente consumidor” (PEREIRA, 2018, p. 85). Consequentemente a oferta de habitação para a classe trabalhadora, sobretudo nas cidades, não interessa à especulação imobiliária, tampouco à lógica de acumulação. Pois,

[...] a cidade também não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos. (MARICATO, 2013)

A moradia, então, é indissociável da ordem capitalista vigente e o seu acesso pela classe trabalhadora está determinado pelo preço a ela atribuído, tendo em vista que é assumida a partir de uma lógica privada, assim como é expressão da especulação imobiliária e dos interesses inerentes à lógica capitalista concernentes às cidades brasileiras. Tais circunstâncias

irão refletir na (não) materialização do direito à moradia para as classes subalternizadas, apontando que “essa penúria de habitação afeta por consequência muito mais duramente o trabalhador que as outras classes acomodadas” [...] (ENGELS, 1979, p. 3).

Nesse sentido, a cidade reflete a luta de classes, uma vez que é permeada por interesses antagônicos, ou seja, ela é disputada e essa disputa do espaço urbano materializa-se na questão habitacional brasileira. Por isso, é necessário compreender que o direito à moradia está atrelado à configuração das cidades no contexto de aprofundamento das crises do capitalismo, e que, portanto, a questão da moradia envolve o direito à cidade e não se desvincula do valor atribuído à terra, mas é justamente expressão da produção e reprodução do espaço, cuja especulação imobiliária “contribui para a elevação dos preços, dificulta sobremaneira a inserção das famílias de baixa renda no setor habitacional formal.” (MONTEIRO, VERAS, 2017, p. 7). Portanto, a mercantilização do solo e precisamente os interesses capitalistas em torno da terra determinam a conformação das cidades e a (não) oferta de habitação para a classe trabalhadora, o que corrobora o mercado habitacional excludente, condicionando a questão da moradia.

2.1.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: PENSANDO O ESPAÇO URBANO COMO ESPAÇO DE DESIGUALDADES

Justamente o processo urbanização brasileiro é o palco para tais condições, pois baseia-se na “racionalidade da modernização excludente” (PINTO, 2004:2005, p. 102), por isso é necessário situá-lo para compreender a conformação da moradia no contexto contemporâneo, haja vista que as características intrínsecas a tal processo incidiram significativamente nas formas de habitar da classe trabalhadora e estão atreladas à constituição das cidades no seio capitalista.

O Brasil torna-se um país urbanizado sobretudo a partir das décadas de 1940 e 1950 quando ocorre aumento significativo das taxas de urbanização, que, aliado a fase de industrialização, fomenta um forte movimento de migração campo x cidade, condicionando o crescimento demográfico nas cidades. De acordo com Monteiro e Veras (2017) tais condições somadas à ampliação da rede urbana de um modo geral irão desenhar o espaço urbano e o estilo de vida das pessoas nas cidades, haja vista que a urbanização contempla o conjunto de técnicas e de obras inerentes a implantação de condições de infraestrutura neste espaço e não se restringe ao aumento populacional. É um processo de expansão das cidades, em que um

país que era tipicamente rural passa a ser predominantemente urbano, cuja industrialização atrai significativa mão-de-obra para este espaço. Isto é, atrai um contingente de trabalhadores que buscam melhores condições de vida no meio urbano.

De acordo com Maricato (2011), a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) a partir de 1964 possibilitou a mudança do perfil das grandes cidades com a produção imobiliária privada, o que condicionou uma explosão imobiliária. Simultaneamente, ocorre o crescimento do PIB, que de 1940 a 1980 cresceu a índices superiores a 7% ao ano (MARICATO, 2011).

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007) a taxa de urbanização na década de 1940 foi de 31,24%, e apresentou crescimento gradativo nas décadas seguintes tal qual o crescimento populacional.

Quadro 1- Taxa de urbanização no Brasil e população partir da década de 1940

Período	Taxa de urbanização	População
1940	31,24	41.236.315
1950	36,16	51.941.767
1960	44,67	70.070.457
1970	55,92	93.139.067
1980	67,59	119.002.706
1991	75,59	146.825.475
2000	81,23	169.799.170
2010	84,36	190.755.799

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censos Demográficos de 1950 a 2010.

Corroborando os dados do Quadro 1, Maricato (2001) reforça o crescimento demográfico, sobretudo nas cidades, na segunda metade do século XX em que a população urbana no ano de 2000 correspondia a 81,2%, o equivalente a 138 milhões. Em Florianópolis não foi diferente, pois nas mesmas décadas o município experimentou o crescimento urbano e populacional conforme mostra o Quadro 2.

Quadro 2- Evolução da População e % de Urbanização do Município de Florianópolis.

Ano	População urbana	População rural	População total	% de urbanização
1940	29.764	17.007	46.771	63,64
1950	51.115	16.515	67.630	75,58
1960	77.585	20.242	97.827	79,31
1970	115.547	22.790	138.337	83,53
1980	161.773	26.098	187.871	86,11
1991	239.996	15.394	255.390	93,97

2000	332.185	10.130	342.315	97,04
2009	396.084	12.077	408.161	97,04

Fonte: CAMPOS, Telê Edson. A expansão urbana na região metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil. 2009

Nesse sentido, infere-se que a partir de década de 1940 o crescimento populacional urbano foi contínuo e apresentou taxas bastante expressivas, sobretudo no município de Florianópolis, impactando sobremaneira a conformação do espaço urbano, as condições habitacionais e o (não) direito à moradia. Inclusive o crescimento demográfico acima do crescimento do PIB em 1980 e 1990² marcaram a negativa do PIB e ampliaram desigualdade social.

O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação. Quando o trabalho se torna mercadoria, a reprodução do trabalhador deveria, supostamente, se dar pelo mercado. Mas isso não aconteceu no começo do século XX, como não acontece até o seu final. Como previu Joaquim Nabuco, o peso do escravismo estaria presente, na sociedade brasileira, muito após a sua abolição. Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles regularmente empregados na moderna indústria fordista apelam para expedientes de subsistência para ser prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico. (MARICATO, 2001, p. 22-23)

A expansão das cidades em conformidade com os interesses capitalistas e o descompasso do poder público na oferta de moradia determinaram a ocupação irregular do solo pela classe trabalhadora. A priorização da política habitacional no atendimento da classe média no período entre 1964-1985 e a redução dos investimentos na produção de moradias condicionou o aumento exponencial das favela³ a partir dos anos 1980, reflexo também do mercado privado residencial que produz habitação de luxo para a pequena população que ganha acima de 10 salários-mínimos. (MARICATO, 2009)

E é nesta dinâmica, por conseguinte, que a classe pauperizada é impedida de acessar tanto a cidade, quanto a moradia, visto que esse acesso depende ou da oferta de habitação pelo Estado e pelo mercado habitacional ou de poder aquisitivo, o que não é uma realidade para

² “Nessas década, conhecidas como décadas perdidas, a concentração da pobreza é urbana. Pela primeira vez em sua história, o Brasil tem multidões, que assumem números inéditos, concentrados em vastas regiões- morros alagados, várzeas ou mesmo planícies- marcadas pela pobreza homogênea”. (MARICATO, 2001, p. 22)

³ “Quanto às favelas ou similares, são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação” (IPEA, 2016, p. 36).

esta classe. Ainda, é necessário apontar que a realidade habitacional brasileira é atravessada pelo corte de raça, em que a população negra é a mais afetada pela segregação socioespacial, ocupando conseqüentemente os espaços de pobreza. Assim, a condição socioeconômica não explica por si só a condição de segregação socioespacial, mas dentro da classe vulnerabilizada é necessário considerar o indicador de etnia, haja vista que o espaço urbano reflete também o racismo estrutural, além de apontar que, “Na história do país, diante do contexto da cidade e do urbano, o percurso da população negra tem sido, gradualmente, em direção às áreas da pobreza” (OLIVEIRA; SOUZA, 2017, p. 211). A exemplo disso, a Tabela 1 denuncia que a população negra “lidera” a ocupação dos aglomerados subnormais.

Tabela 1: – Distribuição da população em aglomerados subnormais no Brasil e nas três principais capitais do país, em brancos e negros, dados absolutos e relativos.

Brasil/Capitais	Total	Branca	%	Negra	%
Brasil	11.425.644	3.393.423	30,57	7.806.572	68,32
Salvador	882.204	96.630	7,74	771.238	87,42
Rio de Janeiro	1.393.314	461.284	33,10	917.514	65,81
São Paulo	1.280.400	496.247	38,75	776.495	60,64

Fonte: IBGE, 2010 *apud* SOUZA; OLIVEIRA, 2017

A partir dos dados da Tabela 1, é possível observar que a questão habitacional brasileira também é determinada pela condição de etnia, a qual deve ser considerada e ponderada nas análises do espaço urbano e do direito à moradia. Neste âmbito, considera-se que

Para a população negra, da pós-abolição à atualidade, o quadro da habitação não sofreu transformações estruturais. Da senzala, mocambos, quilombos, cortiços, favelas, palafitas aos loteamentos “fora da lei” (localizados nas periferias), sejam afastados sejam próximos, todos se mantêm distantes da hierarquia socioeconômica, ou seja, sem saúde, educação, lazer, transporte, mercado de trabalho, praças, parques, teatros, cinemas e espaços satisfatórios em quantidade e qualidade, elementos primordiais ao desenvolvimento do ambiente construído e ao pleno exercício da sociabilidade daqueles que produzem e vivem no chão das cidades brasileiras. [...] A população negra está dividida pelas cidades brasileiras em razão de contextos históricos e contemporâneos, fundamentais para a compreensão do quadro atual: a segregação socioeconômica e racial que se estabeleceu, primeiro, pela condição social e, segundo, em função do racismo, que determina o lugar do negro na sociedade; o racismo incentiva as famílias e grupos socioculturais negros a morarem juntos e próximos para enfrentarem as dificuldades do cotidiano; a somatória de desigualdades de base socioeconômica e racial nos últimos cento e vinte e cinco anos; e a relevância do racismo institucional que se manifesta em diferentes momentos, espaços e lugares da sociedade brasileira. [...] Isso nos leva a refletir sobre como a habitação representa bem as formas de ocupação do território, das políticas de acesso à moradia, e sobre o tratamento destinado às pessoas (seres

que constroem, ocupam e valorizam o espaço), em suas formas de apresentação cultural, origem étnica, classe social, história de vida, e em face das relações de poder e do uso e ocupação do território. (OLIVEIRA; SOUZA, 2017, p. 212 e 213).

Falando de um modo geral, a classe vulnerabilizada não tem uma alternativa senão buscar outras formas de habitar, sobretudo através da ocupação de “áreas que não interessam ao mercado imobiliário” (MARICATO, 2009, p. 276) e

Resulta-se daqui que os operários vão sendo afastados do centro para a periferia, que as moradias dos proletários, de uma maneira geral os pequenos apartamentos, tornam-se gradativamente escassos e caros, muitas vezes impossíveis de encontrar, e que nestas condições e indústria da construção civil, a quem os apartamentos de aluguel elevado oferecem à especulação um campo muito mais vasto, não construirá senão excepcionalmente residência para os operários (ENGELS, 1979, p. 3)

A classe trabalhadora, então excluída do acesso à moradia via política habitacional e via mercado, conseqüentemente é alijada da inserção legal na cidade, ficando subjugada a inserir-se de forma precária no espaço urbano e às condições habitacionais bastante específicas. A ocupação irregular do solo e a autoconstrução caracterizam a inserção precária desta classe na cidade e denotam a segregação socioespacial que “[...] constitui-se numa das estratégias centrais utilizadas pela classe dominante, através do qual potencializa os ganhos de capital e também garante o controle do espaço urbano” (SUGAI, 2015, p. 189). Nesse sentido, a desigualdade na apropriação e ocupação do espaço urbano submetem a classe trabalhadora à informalidade urbana, pois,

Excluída do mercado privado e das políticas públicas, a maior parte da população brasileira “se vira” ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação, construindo ali suas próprias casas, num processo lento, com poucos recursos. Favelas- que implicam invasões de terras- e loteamentos ilegais são as principais formas de provisão da habitação de maior parte da população, e, evidentemente, a mais pobre (MARICATO, 2009, p. 274).

Assim, é através da autoconstrução que essa classe encontra a possibilidade de se vincular à cidade, ainda que de forma bastante fragilizada e igualmente distante da realidade do direito à moradia, dada a necessidade de acesso às condições básicas de sobrevivência. E, como parte do problema, é necessário mencionar que já na década de 1990, conforme Azevedo (1996, p. 43), houve “aumento das ocupações ilegais de terra e de novas formas ilegais de comercialização fundiária [...] Grande parte dos loteamentos periféricos foram produzidos ilegalmente”. Neste âmbito, é necessário atentar para o fato de que o crescimento de uma cidade ilegal não deve estar atrelado a ideias genéricas, mas sim ao fato de que

A omissão do poder público na expansão dos loteamentos clandestinos fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que, embora não tivesse sido planejada, foi se definindo na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional “popular”, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes desse a sensação, falsa ou

verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários (BONDUKI, 1998, p. 288)

As cidades refletem a desigualdade social e expressam as condições habitacionais a qual a classe trabalhadora está submetida, o que remete à não concretização do direito à moradia. A questão habitacional não se restringe tão somente à ocupação de “beira de córregos, várzeas, bacias de mananciais, mangues e florestas” (MARICATO, 2009, p. 277), mas está atrelada justamente às condições habitacionais que resultam dessa forma de ocupação imposta pela dinâmica capitalista das cidades, pois esses sujeitos, então inalcançados pela política e pelo mercado habitacional, assumem sua própria provisão habitacional. Essas condições impelem a não materialização do direito à moradia, além de sugerirem que

As cidades brasileiras mostram de forma eloquente as desigualdades e as precárias condições de vida da população pobre. Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, seja pela via do mercado, seja pela via das políticas públicas, sempre foram insuficientes, atendendo, quando muito, apenas parte das necessidades reais da população e usualmente por meio de soluções habitacionais de baixa qualidade e com um escasso grau de acesso e de integração à infraestrutura e aos equipamentos urbanos. Nesse contexto, o acesso à habitação só se viabilizou através de processos de ocupação de terras ociosas e da autoconstrução da moradia, gerando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com a sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção. (IPEA, 2016, p. 29).

A ausência de profissionais habilitados, de técnicas, de materiais necessários e a autogerência na produção habitacional apontam para a precariedade habitacional e para a inexistência de padrões dignos de habitabilidade, ou seja, esses sujeitos habitam de forma precária em moradias insalubres que não apresentam segurança quanto ao uso da edificação. Para ser mais específica, a inadequação habitacional brasileira de 2019 foi calculada em 24.893.961 pela Fundação João Pinheiro- FJP, considerando-se os indicadores de carências de infraestrutura urbana e carências edilícias, esta última foi calculada em 11.246.366 através dos dados relativos à inexistência de banheiro exclusivo; número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório; piso inadequado; cobertura inadequada; armazenamento de água inadequado (FJP, 2021).

A precariedade habitacional não se restringe apenas à estrutura propriamente dita da moradia, mas considera a inserção urbana, no entanto, a precariedade habitacional aqui referenciada aproxima-se das carências edilícias e está atrelada mais especificamente à dimensão física dessas moradias, remetendo ao nível de qualidade e às necessidades habitacionais a elas inerentes. A inadequação supracitada indica que a precariedade das

habitações não está alheia à realidade habitacional brasileira, mas faz parte do processo constitutivo das cidades, que esteve pautado na desigualdade social e conseqüentemente na segregação socioespacial, o que definiu o acesso à moradia restritivo e excludente, distanciando a classe trabalhadora da materialização do direito à moradia adequada.

Essa dinâmica, impôs a classe trabalhadora formas indignas de habitação, pautadas em ocupações de locais inadequados para este fim, construções sujeitas a deslizamentos e desabamentos, devido a localização e estrutura inadequada da edificação, geralmente em locais que não possuem saneamento adequado, o que ordena a forma precária de habitar. Além disso, a precariedade habitacional também se deve ao fato da ausência de manutenção adequada dessas moradias, cuja ação do tempo corrobora a sua deterioração e as diversas necessidades habitacionais, das quais muitas vezes a solução habitacional é a construção de uma nova moradia.

Diante das condições habitacionais aludidas é possível observar que o Estado tem se omitido diante da questão habitacional brasileira, principalmente se atentarmos para o quantitativo de inadequação habitacional, que aponta para a exclusão de diversas famílias do direito à moradia adequada. Submetida a informalidade urbana, a classe trabalhadora é a mais afetada neste cenário, o que sugere a urgência de investimentos em políticas habitacionais capazes de alcançar esses sujeitos e que priorize programas e projetos habitacionais que considere a dimensão física dessas moradias, a inserção urbana adequada e a materialização do direito à moradia, visto que a compreensão deste direito não deve estar restrita apenas a existência de um teto e quatro paredes.

No entanto, é necessário compreender a própria concepção de Estado, o qual não é neutro e “não expressa apenas uma correlação de forças na qual predominam os interesses das classes dominantes. É, antes de mais nada, uma relação social que cria força e modifica essas correlações em favor dos que dominam” (OSÓRIO, 2014, p. 51). Nesse sentido, o Estado no capitalismo dependente expressa justamente os interesses da classe dominante, uma vez que está subordinado aos capitais desenvolvidos e imperialistas. Como já dizia Marx, o Estado é o comitê executivo da burguesia (MARX; ENGELS, 2009)

Ao operar num campo de forças contraditórias, o Estado deve contemplar, contudo, a força das classes dominadas, que podem chegar a ter expressão no Estado. Mas essa expressão é assumida enquanto classes dominadas. Isso significa que o Estado (burguês em relação aos interesses que representa) somente pode expressar posições das classes dominadas num quadro que reafirme essa condição, na medida em que os interesses destas classes se manifestem numa instância (a estatal) que não existe para incorporar alguma força social, nem para medir sem impurezas as correlações de força entre dominantes e dominados. (OSÓRIO, 2014, p. 98-99)

O Estado no capitalismo dependente⁴ é subsoberano, ou seja, os projetos nacionais ou autônomos no bojo do bloco dominante são ausentes ou enfraquecidos, nesse sentido, esse Estado incorpora justamente os projetos imperialistas. É neste âmbito que a reprodução do capital só é possível a partir da superexploração dada a debilidade reprodutiva do Estado dependente. (OSÓRIO, 2014). Assim, as classes dominadas estão subjugadas à pobreza, à miséria e ao desemprego, inclusive no seio urbano. Assim, pensar o Estado como representante dos interesses das sociedade de um modo geral- ou como uma comunidade- é uma mera ilusão. E justamente nas cidades brasileiras fica evidente que os interesses favorecidos não são os da classe trabalhadora, a propósito, é preciso refletir o espaço urbano como espaço de desigualdades sociais e das contradições inerentes à sociedade capitalista, isto é, como palco da luta de classes.

2.2 CONSTRUÇÃO DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

A moradia é um direito reconhecido em âmbito mundial e conseqüentemente respaldado pelos dispositivos legais e normativos, incumbindo ao Estado a sua implementação por meio de políticas públicas que promovam a sua efetivação. Neste âmbito é relevante mencionar que tal reconhecimento está fundado em marcos expressivamente atrelados à importância do direito à moradia, o qual está interligado ao exercício da cidadania⁵ e a dignidade da pessoa humana⁶, sendo este último, inclusive, um dos princípios expressos em nossa Constituição Federal de 1988. Partindo do pressuposto de que tais marcos conferem legitimidade e integram a construção deste direito, é fundamental retomá-los. Além disso,

⁴ “Se o capitalismo é um sistema com dimensões civilizatórias, são as dimensões da barbárie, porém, que tendem a prevalecer no capitalismo dependente. Sociedades atravessadas por esses processos geram altos níveis de conflito social, alguns latentes e outros manifestos. A reprodução do capital sustentada na superexploração gera agudas fraturas sociais: ilhas de riqueza no meio de um mar de pobreza, trabalhadores esgotados prematuramente, miséria e desemprego. Tudo isso tende a criar condições para potencializar os enfrentamentos sociais e a luta de classes” (OSÓRIO, 2014, p. 209)

⁵ “Cidadania é o status daqueles que são membros de uma comunidade e são por ela reconhecidos. É, também, o conjunto de direitos e deveres que um indivíduo tem diante da sociedade da qual faz parte [...] Assim, cidadania é uma noção construída socialmente e ganha sentido nas experiências sociais e individuais. Por isso, será aqui compreendida como uma identidade social política.” (COSTA; IANNI, 2018, p. 48)

⁶ “temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida” (SARLET, 2011, p. 60)

sendo um direito inerente à dignidade da pessoa humana, o direito à moradia não se restringe apenas à existência de um teto e quadro paredes, mas outros elementos devem ser considerados para elencar a sua materialização. Nesse sentido, pretende-se aproximar-se do conceito de moradia adequada.

Um dos marcos a nível internacional é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas (ONU) em que a moradia é reconhecida como direito humano e universal, estando inclusive atrelada a um padrão de vida a qual todos os indivíduos devem ter direito, além de ser essencial à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a Declaração representou um avanço significativo e de alcance mundial quando do compromisso dos países em promoverem a efetivação dos direitos humanos ali expressos. Os 58 Estados-membros que compunham a ONU -dentre eles o Brasil- anuem com o que expressa o parágrafo 1 artigo 25º:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Além de conferir o reconhecimento do direito à moradia ao lado de outros direitos sociais, incumbindo aos países signatários a sua promoção, o conteúdo da Declaração impulsionou a criação de outras normas que exercem influência na regulação do direito à moradia em âmbito mundial. Um dos marcos que apresenta conteúdo relevante no que concerne a este direito é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, merecendo destaque por associar a moradia a um padrão de vida adequado ao afirmar em seu artigo 11 que

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1988)

A partir dos dois marcos acima mencionados já é possível assinalar que a moradia está atrelada ao exercício de uma vida com dignidade, estando atrelada inclusive à materialização de outros direitos sociais. A moradia é considerada como fundamental para a realização das atividades básicas do ser humano, e é, evidentemente, uma de suas necessidades mais básicas. Nesse sentido, tanto a ausência de moradia como determinadas condições habitacionais influenciam para o não alcance de um padrão de vida adequado e na violação de outros direitos essenciais da vida humana. Encontramos em Marques (2019, p. 11) que “a vida, a

saúde, a integridade física e moral, a intimidade, a liberdade, dentre outros, são direitos essenciais da vida humana, protegidos juridicamente, cujo possuem uma relação de interdependência com a moradia adequada”.

Segundo Alves (2010), justamente por ser um instrumento específico aos direitos sociais já preconizados na Declaração, o Pacto corroborou a ampliação dos conteúdos relacionados ao direito à moradia. Nesse sentido, com a finalidade de monitorar e fiscalizar a implementação dos direitos previstos, em 1985 foi criado o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que na segunda reunião passou a emitir comentários gerais atrelados aos artigos contidos no Pacto e que passaram a ser utilizados pelos países signatários como fonte de interpretação autorizada pelos países (ALVES, 2010). Especificamente o comentário geral nº 4 do DESC faz menção ao direito à moradia adequada e aborda os aspectos a serem considerados para avaliar se uma moradia é ou não adequada, sendo o “documento internacional que teve maior precisão na delimitação do conteúdo do direito à moradia.” (ALVES, 2010, p. 27). Nesse sentido, o comentário abrange uma concepção ampla do direito à moradia quando não o restringe apenas à presença de um teto, mas considera a segurança legal de posse, disponibilidade de serviços materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural como constituintes de uma moradia adequada. (COMITÊ; COMITÊ, 2018).

A partir disso compreende-se que a existência de um teto e quadro paredes não resume a materialização do direito à moradia, ao contrário disso, a materialização deste direito está atrelado a existência de padrões que a qualificam como adequada ou não. A existência de segurança, ventilação, iluminação, acessibilidade, espaço, por exemplo, integram o direito à moradia adequada, em contrapartida, a inexistência de segurança ou a precariedade habitacional são indicadores que a desqualificam como tal. A ideia de moradia adequada está preconizada no documento dos Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU:

Em segundo lugar, a referência ao parágrafo 1 do artigo 11 deve ser entendido não apenas como direito à moradia, mas à moradia adequada. Conforme a Comissão de Assentamentos Humanos e da Estratégia Mundial para a Moradia até o Ano 2000 reconheceram: “a moradia adequada significa (...) dispor de um lugar onde se possa instalar provido de privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequada, infraestrutura básica adequadas e localização adequada em relação a trabalho e facilidades básicas tudo a um custo razoável (BRASIL, 2018).

Outras normas importantes neste âmbito foram a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de todos os

Trabalhadores Migrantes e membros de sua família de 1977; a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, além da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976 e da Declaração de Istambul de 1996 quanto ao reconhecimento da moradia enquanto necessidade básica. (ALVES, 2010).

Portanto, são vários os documentos internacionais que exercem um peso significativo na construção e na regulação do direito à moradia de um modo geral, e que igualmente influenciariam na normatização do direito em âmbito mundial. A nível nacional o Brasil já consentia com o conteúdo da DUDH por ser membro da ONU, mas é a partir da promulgação da CF88 que o Brasil passa a se posicionar diante dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos quando os incorpora legalmente no Direito brasileiro. O PIDESC- dentre outros documentos ratificados- foi ratificado pelo Brasil em 1992 e regulamentado pelo Decreto nº 591 de 1992, o que atribui ao país a responsabilidade de cumprir o exposto no Pacto.

Já enquanto Direito Constitucional, a moradia foi incorporada através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, sendo reconhecida ao lado de outros direitos sociais conforme declarado no Capítulo II, art. 6º da CF88, cuja redação é dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Além do reconhecimento da moradia como direito social estar fundado em um dos princípios preconizadas na CF88- o princípio da dignidade da pessoa humana- é indubitável reconhecer o papel significativo desempenhado pelos movimentos sociais na construção deste direito.

Sobretudo no contexto de intensa urbanização brasileira, a formação das cidades se deu de forma desigual e segregadora, além disso, a ocupação urbana pelos trabalhadores que chegavam nas cidades geraram impactos significativos nas áreas frágeis e de proteção ambiental, nesse sentido, as favelas passam a ocupar a cena urbana, ampliando os conflitos envolvendo o direito à terra e é nesse contexto- final dos anos 70- que começam a emergir os primeiros movimentos de contestação (COMARU; BARBOSA, 2019). Além disso, durante o período de redemocratização brasileiro, o país vivenciava a efervescência dos movimentos e lutas populares, que por sua vez representavam a insatisfação da população brasileira com o regime militar vigente e que faziam diversos protestos, reivindicações e pressões ao Estado, inclusive mobilizações envolvendo o direito à cidade e à moradia.

De acordo com Almeida (2014) a partir da criação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) em 1987 os movimentos sociais urbanos passaram articular-se, inclusive com o apoio da Igreja, em torno de pautas envolvendo a regularização fundiária, direito à moradia, saúde e saneamento, passando a contemplar a luta pelo direito à cidade na década de 80, constituindo uma rede de reforma urbana. Nesse sentido, as mobilizações envolvendo o direito à cidade e à moradia tem um peso significativo na regulamentação do direito à moradia, pois é a partir das reivindicações e pressões feitas ao Estado que as lutas sociais ganham visibilidade na medida em que confrontam o Estado a se posicionar diante delas. Ou seja,

Embora o fato de não positivar todas as suas bandeiras na Constituição Cidadã de 1988, é inegável a importância que os movimentos tiveram no processo constituinte. A pressão dos movimentos teve como consequência a positivação de diversos direitos, como a criação de um capítulo da política urbana na Constituição Federal. Também, a função social da propriedade passou a limitar o poder absoluto da propriedade privada. (ALMEIDA, 2014, p. 33)

Destacam-se também o Movimento do Defesa do Favelado (1979), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (1984), o Movimento dos Atingidos por Barragens (1991) e, mais precisamente na segunda década de 1980, destaca-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e a Lei Federal do Estatuto da Cidade. (COMARU; BARBOSA, 2019).

Além dos movimentos sociais terem conquistado a possibilidade de apresentação de emendas populares pela Reforma Urbana, também impulsionaram a criação de dois grandes movimentos sociais de luta por moradia: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) no final da década de 80 (ALMEIDA, 2014). Assim, a construção do direito à moradia não se restringe tão somente aos marcos legais e normativos, mas está atrelada à capacidade dos movimentos sociais em promoverem a ampliação da democracia e da cidadania através da organização, mobilização e articulação, o que aponta para a sua importância na afirmação do referido direito social e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A Agenda Habitat, ocorrida de 1996 em Istambul também apresenta relevância quanto os conteúdos relativos ao direito à moradia. Adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos- Habitat II, possui como um dos seus objetivos “Moradias Adequadas para Todos” e “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização” e confere aos governos o comprometimento em melhorar as condições de vida e de trabalho, possibilitando o acesso à moradia adequada:

Nesse contexto, reconhecemos a obrigação dos Governos de permitir que as pessoas obtenham um lar, protejam e melhorem suas moradias e bairros. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho em uma

base igualitária e sustentável, de forma que todos tenham moradias adequadas, que sejam saudáveis, seguras, acessíveis e a preços viáveis, que incluam serviços básicos, instalações e áreas de lazer, e que estejam livres de qualquer tipo de discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse. Deveremos implementar e promover esse objetivo em total conformidade com padrões de direitos humanos. (IBAM, 2003, p. 34)

O compromisso supracitado também corrobora a ideia de moradia adequada na medida em que menciona as características a ela inerentes. Não basta a moradia por si só, a moradia precisa ser adequada de forma que ofereça segurança e dignidade aos seus moradores, e que ainda, disponha dos serviços básicos. Assim entende-se que a compreensão de moradia não está relacionada tão somente com a ideia de estar abrigado, mas deve abranger um olhar ampliado e crítico acerca da materialização deste direito, considerando a existência de padrões dignos de moradia e o alcance dos demais direitos sociais. Aqui exprime-se a concepção de que

[...] o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre cabeça ou o considere exclusivamente como uma mercadoria. Pelo contrário, deve-se considerá-lo como o direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar. (BRASIL, 2018)

Ainda, é pertinente mencionar a ideia que cada um dos condicionantes inerentes à materialização do direito à moradia carrega consigo,

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (UNITED NATIONS, 1991 *apud* BRASIL, 2013)

Considerando a construção do direito à moradia e que este direito não deve ser entendido de forma restritiva, mas sim em sua integralidade, é importante destacar a necessidade do Estado priorizar o investimento em uma política habitacional eficiente que seja capaz possibilitar o pleno acesso à moradia adequada atenuando as desigualdades sociais. Contudo, a promoção dos direitos sociais e igualmente a implementação e investimentos em políticas sociais para tanto estão atravessadas pelo próprio contexto de contrarreformas, em que os direitos sociais são fortemente atacados, contexto no qual o bloco dominante está

subordinado à modernização internacional ou ao neoliberalismo tardio. É o que Vieira (1997) chama de “política social sem direitos sociais” uma vez que, apesar de a CF88 acolher e reconhecer tais direitos, eles não são postos em prática, pelo contrário, sofrem ataques da classe dirigente do Estado, afinal, o Estado não é neutro.

Curiosamente, essas análises dão o nome de política social neoliberal àquela política que nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios ou vincula diretamente a nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria. (VIEIRA, 1997, p. 16)

Assim, reforça-se a ideia de que a crise da habitação está condicionada ao fim da exploração de uma classe sobre a outra e do Estado que tem como dirigente a burguesia, cenário no qual prevalecem os interesses burgueses e aprofundam-se as contrarreformas, submetendo a classe dominada justamente a condições de subsistência, a exemplo, as condições habitacionais e o não direito à moradia, uma vez que sob essa perspectiva de Estado, os direitos são assumidos a partir de uma lógica mercadológica.

3. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A REALIDADE BRASILEIRA E A ESPECIFICIDADE DE FLORIANÓPOLIS

Para compreender a política habitacional brasileira é necessário entender que as posturas adotadas pelo poder público são determinadas pelo contexto social dos dados períodos da história brasileira. Neste sentido, nesta seção se objetiva traçar a trajetória da política habitacional a partir da menção às posturas adotadas pelo Estado face à questão habitacional em diferentes períodos históricos.

Além disso, tendo como foco o município de Florianópolis, nesta seção também se aborda alguns aspectos do município e a caracterização da política habitacional local a partir da menção de alguns dados relacionados as iniciativas habitacionais e ao déficit habitacional municipal.

3.1 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Sobretudo no período da República Velha- 1898 a 1930- a produção de moradias para a classe trabalhadora esteve sob a responsabilidade do setor privado enquanto as intervenções e investimentos do Estado no meio urbano estavam concentrados no embelezamento das cidades e em uma política higienista⁷, ações que pretendiam atender a modernidade urbana e aos anseios da elite das cidades e foram mais marcantes no estado de São Paulo. A política higienista é justificada pelo perigo que a habitação popular representava para a saúde pública no contexto de expansão das cidades- visão disseminada pelos higienistas da época- o que fomentou a atuação do Estado exclusivamente na resolução deste problema e no controle sanitário. Em consonância com a visão preconceituosa dos higienistas acerca da habitação da classe trabalhadora, a intervenção estatal no setor habitacional esteve atrelada ao estabelecimento de normas sanitárias e regulamentação do espaço urbano, o que aponta também a estratégia do Estado em eliminar a classe trabalhadora do centro da cidade.

O município de Florianópolis também foi alvo das medidas⁸ atreladas ao embelezamento das cidades e do discurso higienista, inclusive, “Ali, nas primeiras décadas do século XX, as políticas médico-sanitárias caracterizaram-se essencialmente como um instrumento de controle aplicado sobre a população, especialmente a população pobre.” (Araújo, 2016, p. 1), e em relação as moradias que não atendiam as normas da higiene e da estética:

A reprovação das condições higiênicas dessas moradias, implicava, muitas vezes, na sua demolição, fazendo com que seus moradores fossem obrigados a abandonar essa área central, partindo para bairros mais afastados ou para os morros próximos, na esperança de ficarem mais perto do único lugar onde era possível encontrar algum trabalho. Essas pessoas passaram a morar, na ausência de melhores alternativas, nos cortiços que se multiplicavam, visto que não se tem notícias de que habitações populares tenham sido construídas pelo poder público em substituição às que foram destruídas. Os cortiços eram a alternativa de moradia que acomodava a camada da população que, sem condições de adquirir ou de alugar uma casa, dividiam com outras famílias a mesma habitação, onde cada qual ocupava um cômodo, geralmente muito pequeno, compartilhando os demais como o banheiro e a cozinha. (MULLER, 2002, p. 76).

Neste período, conforme preconiza Bonduki (1998) em relação a cidade de São Paulo, o cenário é marcado pelo incremento populacional e pela emergência de inúmeras demandas

⁷“Sobretudo no que diz respeito ao controle sanitário, essas medidas foram marcadas por uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores- uma ação que seria importante instrumento de controle social e manutenção da ordem. [...] Os agentes da ordem sanitária não hesitaram em invadir casas, remover seus moradores (doentes ou não), desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir e queimar casebres, isolar quarteirões, prender suspeitos, atacar focos.” (BONDUKI, 1998, p. 29 e 31)

⁸“Essas práticas, a primeira vista, estavam pautadas na necessidade de se conseguir um espaço mais higienizado e salubre, ancoradas nos princípios da ciência, porém não se limitaram a definir as funções que deveriam ser banidas da área central, colaborando também para afastar aquela camada mais pobre da população com hábitos e características diversas das pretendidas pelas elites, que tiveram que abandonar o centro, definindo novas e diferentes zonas na cidade.

habitacionais, sobretudo em relação aos bairros habitados por trabalhadores imigrantes, que apresentavam diversas carências bem como inserção urbana inadequada. Este cenário também foi acompanhado por diversas epidemias que atingiram as cidades brasileiras, condicionando a preocupação do poder público com a questão da saúde pública atrelada às condições higiênicas das habitações da classe trabalhadora, cujas condições eram explicitamente precárias e estavam atreladas aos surtos epidêmicos segundo a visão dos higienistas e da sociedade de um modo geral.

Assim, este período é marcado, sobretudo, pelo caráter repressivo e de controle social do Estado e tem como principais medidas de intervenção o controle sanitário a partir da criação da Diretoria de Higiene⁹ municipal, a regulação do espaço urbano a partir do Código Sanitário de 1894, e mais precisamente em São Paulo, o Código de Posturas decretado em 1886, que proibia a construção de cortiços- principal unidade de habitação das classes populares- além de impor a extinção dos já existentes, cujas condições eram insalubres, e impunha a construção das vilas operárias fora da aglomeração urbana. A propósito, a normatização do espaço urbano e o controle repressivo- e invasivo- adotado pelo Poder Público em relação as moradias “condenadas”, que evidentemente eram ocupadas pelas classes subalternizadas, foi condicionada também por reivindicação da sociedade de um modo geral, sendo pressionada a intervenção do poder público para resolver esse problema.

É necessário compreender que este cenário envolvendo a deterioração das condições sanitárias e habitacionais impôs posicionamento do poder público afeto a construção de moradias, justamente porque já assinalara a primeira crise habitacional em São Paulo, por exemplo (BONDUKI, 1998). Como resposta à crise habitacional o Estado estimulou a produção habitacional pela iniciativa privada, que por sua vez passa a dedicar-se ao “negócio” das casas de aluguel e através das regalias e isenções fiscais assume a responsabilidade de produzir moradias em consonância com as normas sanitárias implementadas, a exemplo, as vilas operárias¹⁰. Nesse sentido, a casa de aluguel foi a forma predominante de habitação popular no estado de São Paulo até 1910 e início de 1920 (SILVA 1989), além dos cortiços.

A produção habitacional pela iniciativa privada e, sobretudo via aluguel, aponta a ausência estatal na intervenção da questão habitacional e nas relações entre locador e

⁹[...] tinha poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes [...] foi montada como um verdadeiro império: laboratórios, hospitais e desinfectório como retaguarda e dezenas de tentáculos espalhados, através de delegacias sanitárias, pelas ruas e bairros da cidade, os quais eram vistoriados por um exército de inspetores, fiscais, desinfectores, delegados e policiais sanitários” (BONDUKI, 1998, p. 30)

¹⁰ ² Baseada na casa unifamiliar, a vila operária era o modelo de habitação econômica e higiênica, o ideal a ser atingido. (BONDUKI, 1998, p. 41)

inquilinato. Seja dito de passagem que este cenário já denunciava a segregação socioespacial na medida em que as normas habitacionais e sanitárias implementadas condicionavam o distanciamento- senão expulsão- da classe trabalhadora dos centros urbanos, dada a necessidade de “desobstruir a área central da cidade para a circulação do capital e localização da classe dominante emergente” (SILVA, 1989, p. 36) ante crescimento populacional e desenvolvimento econômico, além do Código de Posturas em São Paulo que demonstra a tentativa do Estado em alijar a classe trabalhadora do espaço urbano. Tais condições refletem, o que já dizia Maricato (2001), o urbanismo a “moda” da periferia, em que a população excluída dos processos de embelezamento da cidade e do mercado imobiliário passa a ocupar os morros e as franjas da cidade.

De fato, a emergência das necessidades habitacionais atreladas ao início da urbanização brasileira e a exclusiva intervenção estatal na questão da saúde pública, já assinalavam a postura passiva do poder público no enfrentamento das condições habitacionais e na falta de alojamento da classe trabalhadora, corroborando a intensificação da crise habitacional. É mais precisamente a partir de 1930 que as posturas adotadas pelo Estado adquirem nova conformação, condicionadas sobretudo pela Revolução de 1930¹¹ e pelo intervencionismo estatal na economia, cujo “clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente” (BONDUKI, 1998, p. 73), em que a casa própria e o seu acesso pela classe trabalhadora passam a integrar a agenda política e a estratégia de estabilidade social do poder público. Este cenário não está desassociado da incorporação das massas populares urbanas na cena política, a exemplo o Decreto 21.076/1932 anunciando o sufrágio feminino, e Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quando da necessidade da legitimação de poder político do novo Estado brasileiro e das atividades urbano-industriais no centro da economia.

Ademais, é necessário esclarecer que quando Vargas assume o poder, o aluguel era a principal forma habitação popular e conseqüentemente consumia parte significativa da remuneração dos trabalhadores, assim o cenário que cria as condições para intervenção estatal na habitação não se desvincula da “pressão sobre os salários pagos na época” (SILVA, 1989, p. 35) em que o Estado passa a estimular a difusão da casa própria intencionando precisamente o rebaixamento salarial. A intensificação da crise habitacional evidenciou a

¹¹Marca o fim da República Velha e a deposição do então presidente Washington Luís, o cenário era de uma crise política. “Por meio do golpe de Estado de 3 de outubro de 1930, Getúlio Vargas chegou ao poder no Brasil. O cenário político nacional foi palco de uma intensa disputa ideológica. No terreno da extrema direita, as ideias fascistas se propagavam no Brasil, um marco nesse processo foi a Fundação da Ação Integralista Brasileira (AIB), em 1932. (CARVALHO et. al, 2019, p. 733)

incapacidade da iniciativa privada em atender a questão habitacional, neste sentido, a partir da marginalização do setor rentista, a defesa da intervenção estatal na produção habitacional foi viabilizada (BONDUKI 1998).

As primeiras intervenções no campo da habitação social estiveram sob a égide dos Institutos de Aposentadoria e Pensões- IAP's, cuja destinação de recursos da previdência social para a produção habitacional foi viabilizada e regulamente através do Decreto 1.749 de 1937, possibilitando a criação das carteiras prediais e o financiamento das construções pelos IAP's. e, com pouco efeito significativo, as CAP's, que com os recursos destinados à habitação, construíram três conjuntos com 576 unidades habitacionais no Rio de Janeiro (BONDUKI, 1998). A Lei do Inquilinato em 1942 também reflete a tentativa do Estado de desestimular a produção habitacional pelo setor rentista, sendo responsável pela regulação das relações entre locador e inquilino e pelo congelamento dos aluguéis. Ou seja, a difusão da casa própria na Era Vargas não se desvincula do colapso do setor rentista e da necessidade da intervenção estatal na mudança do padrão popular de moradia (SILVA, 1989).

Muito embora a adoção de tais medidas represente as primeiras estruturas de uma incipiente política habitacional e evidentemente a tentativa de eliminação do cortiço que se constituía como a habitação dos trabalhadores mal remunerados- e que já não era mais compatível com o novo desenho econômico- este período também marca a acentuação de uma política de segregação dos setores populares. A própria difusão da propriedade privada atribui ao trabalhador a responsabilidade de provisão habitacional, isto é, a difusão da casa própria deixa “ao segmento carente da população o ônus de buscar solução para sua moradia, o que é encontrado a custo de elevado sacrifício e falta de conforto impostos pela prática da autoconstrução e pela vida na favela” (SILVA, 1989, p. 39- 40). Nesse sentido, as medidas no campo da habitação determinaram a exclusão dos setores vulnerabilizados do acesso à moradia, haja vista que esse acesso se deu exclusivamente pela classe média e pelos trabalhadores bem remunerados, indicando a remoção da classe subalternizada do espaço urbano. Portanto

[...] o caráter fragmentário da intervenção acabou por restringir a ação pública e estimular a busca, pela própria população, de soluções informais para o problema habitacional, como a favela e a casa auto-empresada em loteamentos periféricos. (BONDUKI, 1998, p. 101)

Observa-se a continuidade da segregação socioespacial imposta já no período anterior, a exemplo, o Código de Obras de 1937 que limitara a expansão das favelas. A análise que se faz aqui é que o início da regulação da moradia pelo Estado está reiteradamente atrelado à

interesses que extrapolam pura e simplesmente a promoção da melhoria das condições habitacionais e do alojamento da classe trabalhadora. Ante a crise do Estado novo, por exemplo, a questão da moradia já havia se politizado, demandando justamente uma resposta de Vargas em relação as condições habitacionais para ganhar apoio popular, o que repercutiu nas tentativas do governo de universalizar a previdência social a todos os habitantes- sem sucesso- e na inclusão do tema da habitação nos discursos políticos. Além do que, no período que antecedeu a era Vargas, as condições habitacionais precárias da classe trabalhadora só ganharam visibilidade do poder público porque representavam uma ameaça à saúde pública e a ordem econômica e porque a regulação do espaço urbano pelo Estado foi reivindicada, sendo inevitável a intervenção estatal para resolver este problema. (BONDUKI, 1998)

Deveras, a intervenção estatal na habitação revela mais o objetivo de controle social do Estado, de manutenção da ordem vigente, da angariação de legitimidade política e do atendimento à nova conformação do espaço urbano- impulsionada pela industrialização e expansão das cidades- do que o atendimento das necessidades habitacionais do proletariado. Isto significa que a habitação bem como a sua produção são atravessadas por interesses que se sobressaem a sua fidedigna função social, reflexo disso é a atribuição da produção habitacional aos IAP's, institutos que não tinham como objetivo específico o enfrentamento da crise habitacional. Não é à toa que a partir de 1930 “A autoconstrução em loteamentos ilegais nas periferias urbanas e os domicílios em favelas tornaram-se prioridade para habitação dos trabalhadores e da população pobre de um modo geral” (MARICATO, 2001, p. 131).

Conforme preconizado por Silva (1989) o governo estabelecido sofre descontinuidade quando o poder é assumido pelo general Dutra- 1946 a 1950- e a política passa a se pautar pelo liberalismo econômico e pela democracia representativa, favorecendo a expansão do setor privado, além de adotada uma política salarial de confisco e de repressão e controle do trabalhador e cuja iniciativa no campo habitacional se deu através da Fundação da Casa Popular (FCP). Conquanto, considerando a politização da questão habitacional e o tema da habitação presente nos discursos eleitorais já em 1945, é necessário salientar que Dutra propôs em seu discurso a criação de uma Caixa Nacional de Habitação para a construção de 100 mil casas populares e, após a posse, instituiu a Fundação da Casa Popular em 1º de maio de 1946, afinal, era imprescindível o posicionamento do poder público diante deste problema que tinha potencial para articular um consenso, haja vista que envolvia as demandas populares e as empresariais (BONDUKI, 1998). No entanto, a FCP teve sua ação “limitada, pulverizada,

além de pautar-se no clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos”. (SILVA, 1989, p. 41)

E não diferentemente das outras gestões, é necessário destacar a permanência e continuidade da política de segregação aplicada nas favelas através de medidas repressivas que impediriam o seu crescimento. Nesse sentido, muito embora seja notável a tentativa- e interesse- do poder público em atender demandas habitacionais, é possível constatar uma política habitacional desarticulada e fragmentada, expressa também pela atuação quase nula da FCP (BONDUKI, 1998). Ou seja, a política implementada foi tipicamente limitada e pontual, o que acabou por frustrar a expectativa da FCP como importante órgão no enfrentamento da questão habitacional e enquanto potencial política habitacional.

A tímida atuação do governo no enfrentamento da questão habitacional é uma característica da política habitacional brasileira, pois as próximas gestões praticamente não implementaram ações no campo habitacional que de alguma forma pudessem modificar o quadro habitacional e a falta de alojamento, pelo contrário. A exemplo, na gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1960) a questão habitacional continua a ser relegada e deixada em segundo plano. Igualmente, na gestão de Jânio Quadros –1961 - é criado o Plano de Assistência Habitacional que deveria articular-se com a FCP, no entanto, percebe-se o caráter excludente da política habitacional haja vista a imposição de condicionalidades para o acesso a casa própria e, além disso, o Instituto Brasileiro de Habitação, “que pode ser comparado a uma espécie de precursor do BNH, com vistas a ocupar os vazios da política habitacional” (SILVA, 1989, p. 45), porém sem impacto significativo na questão habitacional e sem a concretização dos planos do governo, dado o curto período de gestão.

As questões supracitadas corroboram o cenário da política fragmentada e indefinida, além do que, o quadro habitacional a partir da década de 1960 foi caracterizado pela expansão da informalidade urbana e inadequação habitacional e por uma agitação política dada as péssimas condições de vida das classes subalternizadas (SILVA, 1989) face à ausência de respostas efetivas do Estado para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, o que reforça a atuação tímida do governo no atendimento das necessidades habitacionais até 1964.

É a partir de 1964¹² que o enfrentamento da questão habitacional pelo Estado é viabilizado através da criação do Sistema Financeiro de Habitação- SFH, “o mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil, o qual financiou mais de seis milhões de novas habitações em seus mais de trinta anos de existência” (SANTOS, 1999, p. 7) e que tinha como órgão central o Banco Nacional de Habitacional, cujo financiamento se dava através da contribuição compulsória de 8% do salário dos trabalhadores através do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo- SBPE, em que a captação de recursos voluntários era feita através das cadernetas de poupança. A instituição da política habitacional neste momento não está desvinculada da dada conjuntura em que as massas urbanas apresentavam diversas necessidades e da questão rural, condicionando ao governo a apresentação do plano habitacional, sobretudo “com a pretensão de se mostrar receptivo as necessidades do povo” (SILVA, 1989, p. 49). A casa própria aparece novamente atrelada ao equilíbrio social.

Muito embora a política habitacional sob a égide do BNH tenha objetivado - em um primeiro momento - o atendimento das necessidades habitacionais das “classes mais baixas”- segmentos entre 0 e 3 salários-mínimos- e representado importante marco da intervenção do poder público na questão habitacional, Marguti (2018) preconiza o desvio da política habitacional para o atendimento da classe média, sobretudo via COHAB's, e a localização dos empreendimentos nas periferias-distantes da infraestrutura dos centros das cidades. Soma-se a isso o programa de desfavelamento do Rio de Janeiro em que, conforme (SILVA, 1989), as favelas foram removidas da área central para dar lugar a construções para a classe média e alta, e tais medidas já corroboravam a segregação socioespacial. Além do Programa de Financiamento de Lotes¹³ (PROFILURB) em 1975 e Projeto João de Barro¹⁴, em 1984 foi criado o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR) com o objetivo de

¹²Marca o golpe de Estado quando Castelo Branco assume o cargo de presidente e dá início à ditadura militar no Brasil, que por sua vez durou 21 anos. “O golpe militar de 1964 representou a mais dura repressão enfrentada pela classe trabalhadora do país. As intervenções atingiram sindicatos em todo o Brasil e o ápice foi o decreto nº 4.330, como lei antigreve, que impôs tantas regras para realizar uma greve que, na prática, elas ficaram proibidas. Eram proibidas, por exemplo, greve no serviço público, nas empresas estatais e nos serviços essenciais. O governo buscava meios de controlar a população” (SILVA; STAMPA, 2019, p. 110). Foi um período marcado pela suspensão de direitos políticos, censura, eleições indiretas, isto é, pela repressão e autoritarismo do Estado.

¹³“o PROFILURB, instituído no ano de 1975, consistia basicamente no financiamento de moradias para famílias de condições econômicas instável, com renda de até três salários mínimos. O programa apresentava como ponto positivo a incorporação de um segmento antes excluído dos programas anteriores, e como pontos negativos, a baixa eficiência e efetividade de suas ações, além de ser taxado como gerador de “favelas organizadas” devido à construção de conjunto do tipo convencional” (SILVA, 2007, p. 31)

¹⁴“Programa Nacional de Autoconstrução. Instituído em abril de 1984 (RC 05/84), o projeto João de Barro representa a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala e se distingue dos programas de autoconstrução em geral por se destinar a núcleos urbanos de pequeno e médio portes. O desempenho do programa, no entanto, foi bastante tímido” (MELO, 1989, p. 41)

atender os segmentos mais carentes da população com a proposta de urbanização das favelas, no entanto, o programa revela o caráter autoritário do governo, na medida em que demolia as casas e obrigava as famílias a comprarem uma casa, refletindo a essência da política habitacional brasileira tradicional conforme mencionado por Silva (1989, p. 77)

Em suma, o PROMORAR não conseguiu se distinguir da essência da PHB tradicional. Quis resolver o problema habitacional das populações de zero a três salários mínimos, vendendo uma mercadoria - a casa - sem para que tal essa população dispusesse de condições financeira suficientes e estáveis para assumir um compromisso de 30 anos, mesmo abrindo as portas pela primeira vez na sua história para atender à população totalmente carente e de renda indefinida.

Importante ressaltar que aqui não está se tentando anular a vultosa produção habitacional promovida por tal iniciativa, mas sim evidenciar uma tendência da política habitacional brasileira em atender a classe média em detrimento do atendimento das necessidades habitacionais das classes subalternas e sua a predisposição à segregação socioespacial. Esse cenário aponta que a política habitacional é delineada também por interesses econômicos e pela contraditoriedade da oferta habitacional, como era o caso do BNH em que a lucratividade e a autossustentação financeira do Sistema estavam atribuídas aos custos pago pelo comprador, inclusive com a correção monetária dos contratos de interesse social (SILVA, 1989).

Conforme esclarecido por Azevedo (1988) quando da Nova República¹⁵ tinha-se o consenso sobre a crise do SFH, sobretudo em virtude da inadimplência dado agravamento das condições de vida dos setores populares, que somadas ao baixo desempenho social e quantitativo dos projetos voltados para os segmentos mais carentes, condicionou uma reestruturação no Sistema, que, no entanto, não foi efetivada haja vista a extinção do BNH em 1986. De acordo com Maricato (2001) a década de 1980 é marcada por mudanças no padrão de urbanização brasileiro, em que o ritmo de crescimento das metrópoles diminuiu em relação as décadas anteriores, e, em contrapartida, há um aumento significativo das periferias, isto é, regiões pobres, além do “processo de pauperização do trabalhador brasileiro nesta conjuntura de crise” (SILVA, 1989, p. 73). Ou seja, a extinção do BNH é acompanhada do agravamento das condições habitacionais quando da ocupação irregular do solo pela classe trabalhadora dada a ausência de uma política habitacional comprometida em realmente atender as necessidades habitacionais das classes mais baixas.

¹⁵“Apesar de não existir um consenso sobre o tema, nesse texto chamamos de Nova República o período histórico entre 1985, data da posse do presidente José Sarney (1985-1990), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), até golpe parlamentar que destituiu a presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), em 2016.” (FAGUNDES, 2019)

Na República Nova - início em 1985- a política habitacional será marcada pela “institucionalização da autoconstrução e mutirão¹⁶” (SILVA, 1989), em que o Estado passa a utilizar-se do sobretrabalho como integrante de programas habitacionais oficiais, como é o caso do Programa Nacional de Mutirão e o Programa Fala Favela, em que é utilizada a mão de obra gratuita do trabalhador na urbanização e melhoria das favelas. Ou seja, a nova política habitacional- que claramente não faz jus a tal denominação- “nada mais faz do que reforçar o descaso e a inoperância que vêm favorecendo o agravamento do problema habitacional, conseguindo, ao máximo, contribuir para a expansão da submoradia no país” (SILVA, 1989, p. 169). No entanto, é preciso reforçar as contradições intrínsecas à autoconstrução e mutirão, uma vez que essa “prática” fez parte de programas de governos democráticos populares e é incorporada muitas vezes como estratégia de luta por alguns movimentos de moradia, como a União de Movimentos de Moradia de São Paulo, por exemplo, sendo uma alternativa de acesso à moradia.

No cenário das políticas habitacionais, a prática da autoconstrução foi apoiada e institucionalizada a nível federal em dois períodos: o primeiro, em 1975 - 1986, por meio dos denominados Programas Alternativos implementados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e o segundo, em 2004 - 2018, com os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-e). Em ambos os períodos, os programas e medidas de apoio à autoconstrução surgiram como alternativas para que a camada mais pobre da população pudesse ser contemplada pelas políticas públicas, tendo em vista que os programas tradicionais lançados pelo governo seriam incapazes de atender essa camada de menor poder aquisitivo. (FERREIRA, 2019, p. 7)

Encontramos em Marguti (2018) que em 1995 - já sob a gestão de FHC - foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) que seria responsável pela elaboração e implementação da Política Nacional de Habitação - PNH, cujo período teve o Pró-Moradia e o Habitar Brasil como principais programas habitacionais federais. Assinalando uma reforma na política habitacional brasileira, esse período foi caracterizado pela retração e desarticulação institucional e pela perda progressiva da capacidade de intervenção, além da descentralização¹⁷, que atribuiu maior autonomia aos estados e municípios na gestão habitacional, que, no entanto, sem o aporte do governo federal para investimento em programas habitacionais, apontam “quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional”. (BRASIL, 2004) e pela continuidade dos investimentos

¹⁶“A autoconstrução, o mutirão, a auto-ajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho.” (MARICATO, 1979, p. 71).

¹⁷ De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. (MCIDADES, 2004, p. 12)

habitacionais via Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

As ações e programas habitacionais estiveram voltados para o financiamento destinados aos estados e municípios para intervenção em assentamentos precários e na provisão de financiamento a longo prazo para a construção e melhorias das habitações, ações que deveriam estar destinadas a população de baixa renda. A partir da análise da matriz financeira do setor habitacional sob a gestão de FHC, Maricato (1998) aponta o que houve ínfimo investimento na habitação com os recursos onerosos, o que sugere a tímida atuação da gestão do FHC na provisão habitacional para a classe trabalhadora, ou seja, “[...] com os recursos onerosos, predomina a lógica de mercado e não a lógica do chamado interesse social” (MARICATO, 1998, p. 7). Não é à toa que em 1997 foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário-SFI¹⁸, voltado principalmente para o financiamento de imóveis para a classe alta. Nesse sentido, apesar do termo “nova política habitacional” ser atribuído ao período, nota-se a continuidade de uma política habitacional vazia e não definida, descomprometida no atendimento das reais demandas da classe trabalhadora e influenciada pela lógica mercadológica da habitação.

Em 2003, a criação do Estatuto da Cidade- Lei no 10.257/2001- e do Ministérios das Cidades, representam um marco significativo no tratamento do espaço urbano e não estão desvinculados da Emenda Popular da Reforma Urbana- conquistada pelos movimentos sociais- e da Constituição Federal de 1988, que a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000 reconhece a moradia enquanto direito social. Nesse sentido, essa normatização confere às políticas habitacional e urbana “novo patamar na agenda política nacional” (MARGUTI, 2018, p. 121) e vem a determinar as novas práticas adotadas pelo poder público que já sob a gestão de Lula- 2003 a 2011- começam a ser implementadas mudanças no quadro da política habitacional desempenhada até então, com vistas a enfrentar o déficit habitacional brasileiro. Essas mudanças refletem a elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004 e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS em 2005 com o intuito de priorizar o atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos menos favorecidos e cuja implementação da política habitacional contará com a participação de todos os entes federativos e estará baseada na descentralização. Sendo assim, conforme exigência da Lei

¹⁸Muitos dos instrumentos criados a partir da instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) – como os Fundos de Investimento Imobiliário (FII), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), os Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – vem sendo usados quase exclusivamente para financiar a produção de empreendimentos voltados para um mercado de alta renda, canalizando investimentos públicos para áreas já consolidadas e promovendo a expulsão de famílias vulneráveis que dependem dessas localizações para reproduzir as poucas alternativas econômicas à que têm acesso. (CARDOSO, JAENISCH, 2017, p. 3)

11.124/2005 os estados e municípios devem elaborar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social e, inclusive, instituir os fundos destinados à execução da PNH.

A política habitacional na gestão de Lula é determinada pela adoção de medidas que visaram ampliar o financiamento para o setor habitacional, priorizando o subsídio para as classes de renda baixa, tendo como uma das iniciativas deste âmbito o Projeto Moradia¹⁹ destinado ao financiamento habitacional para a classe média com os recursos do SFI e do SBPE, ampliando a margem para que a classe baixa se utilizasse do FGTS. Conforme menciona Marguti (2018, p. 122) “Até 2007, cerca de 550 mil unidades habitacionais já haviam sido financiadas pelo FGTS e SBPE, o que foi possível após o aumento desses recursos para o financiamento habitacional, previsto na PNH”. As iniciativas no âmbito da habitação e da política urbana no governo Lula apontam o empenho da gestão em viabilizar a execução da política habitacional a partir da mudança do perfil dos beneficiados, que até então era a classe média, conforme foi visto nos governos anteriores, e “desde 2004 vem ocorrendo uma substancial elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda” (BONDUKI, 2008, p. 100). Evidentemente, se formula uma outra visão acerca da questão habitacional e para o seu enfrentamento, sendo adotadas ações não somente do campo da produção habitacional, mas para a melhoria das condições de infraestrutura e de saneamento no âmbito da urbanização das favelas, a exemplo do PAC²⁰, anunciado em 2007. De acordo com Suave e Faermann (2019, p. 2) “os governos petistas (2003-2016) tiveram uma face progressista quanto às políticas direcionadas ao conjunto de trabalhadores”.

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (atualmente substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela) foi instituído em 2009 também no âmbito da política habitacional e incentivou a produção e aquisição de moradias para as famílias cuja renda é de até 10 salários mínimos através do subsídio do Governo Federal e tinha como meta a produção de 1 milhão de moradias- necessário destacar que o Programa não se desvincula do cenário da crise hipotecária dos EUA que atingiu o setor empresarial brasileiro- mas que em seu percurso adquiriu um cunho predominantemente econômico a partir da subordinação à lógica do mercado, lucro e produtividade. Ressalta-se aqui que há uma reversão de valores

¹⁹“O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas.” (BONDUKI, p. 2008, p. 94).

²⁰Programa lançado em 2007. “Trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Embora boa parte deste programa esteja voltado para obras de infraestrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, ação que está necessariamente sob a responsabilidade do poder público” (BONDUKI, 2008, p. 103).

daquela política habitacional de interesse social que estava sendo construída no início da gestão de Lula, e

É importante deixar claro que o Programa Minha Casa Minha Vida significou um rompimento e uma reversão com os princípios estabelecidos no Projeto Moradia, ao conceder ao setor privado tamanho protagonismo e autonomia, em um programa que não foi apenas “um programa”, mas que foi “o” programa e que logo se transformou “na” política, deixando-se de lado outras alternativas de provisão habitacional e subordinando os projetos e as intervenções à lógica do lucro e da “produtividade”. A financeirização das construtoras tem um papel importante para pensarmos as consequências urbanas desse programa, uma vez que a capitalização das empresas acabou gerando, como consequência, a necessidade de ampliação de escala, a padronização e a periferação, assim como também teve implicações na eleição da forma condomínio como solução privilegiada para os novos conjuntos habitacionais. (CARDOSO, JAENISCH, 2017, p. 17)

A subordinação do PMCMV à lógica de mercado evidencia que a política habitacional brasileira é atravessada por interesses econômicos, em que a habitação é assumida como uma mercadoria e o enfrentamento da questão habitacional é postergado. Desse modo, a lógica mercadológica se sobressai em relação à lógica do interesse social o que aponta, de um certo modo, a permanência das características da política habitacional adotada em outros períodos da história, apesar de tais mudanças terem conferido prioridade da política na agenda governamental. O PMCMV ainda vem evidenciar outros atributos da nossa política habitacional, que é a periferação- em que os empreendimentos destinados a população de baixa renda são construídos em terrenos menos valorizados e conseqüentemente distante dos serviços públicos e do centro urbano- corroborando a segregação socioespacial e confirma a lógica de alijamento da classe trabalhadora do direito à cidade nas intervenções do Poder Público no espaço Urbano.

Não obstante, as práticas adotadas pelo poder público para um suposto enfrentamento da questão habitacional- suposto porque analisando as estatísticas do déficit habitacional²¹ brasileiro constata-se que o problema habitacional não tem sido, de fato, enfrentado- corroboram as soluções informais em que a classe trabalhadora se insere na malha urbana de forma precária, a partir da autoconstrução e da ocupação dos morros e de locais inadequados para este fim. Em outras palavras, a própria política habitacional brasileira- e a quem ela se destina- determina o crescimento das favelas e dos assentamentos precários e da precariedade habitacional de um modo geral, tornando o acesso à moradia e à cidade excludentes. Embora arriscado, porém necessário, confirmo o que Bonduki (2008, p. 103) previu quando analisara a política habitacional levada a cabo a partir dos anos 2005-2007: “No entanto, uma série de pontos de estrangulamento poderá limitar as fortes expectativas existentes, voltadas para um enfrentamento mais integral do problema habitacional”.

²¹Déficit habitacional brasileiro de 2019 calculado pela Fundação João Pinheiro foi de 5.876.699 e a Inadequação de Domicílios Urbanos foi de 24.893.961 (FJP, 2021).

O declínio da política habitacional brasileira será agravado principalmente a partir das contradições concretas do social-liberalismo²², que tiveram repercussão sobretudo no início do governo Dilma e cujas expressões culminaram no impedimento²³ da então presidente, que foi substituída por seu vice, Temer. Nesse sentido, as políticas de austeridade vêm sendo ampliadas desde então, inclusive no Governo Bolsonaro. A exemplo dos retrocessos no campo das políticas sociais como marca das últimas gestões (Temer e Bolsonaro), a Emenda Constitucional 95/2016 congela por 20 anos os gastos públicos nas áreas da saúde, educação e assistência social (SUAVE; FAERMANN, 2019).

No campo da política habitacional, o cenário também é de retrocessos, a exemplo, Temer manteu “apenas o seu compromisso com os setores empresariais, que exerceram forte pressão para a manutenção do Programa Minha Casa Minha Vida em suas faixas voltadas para rendas mais elevadas (1,5; 2 e 3)” (FNUR, 2020, p. 26), isto é, aquelas que mais interessam o setor empresarial. Entre os anos de 2019 e 2020 o setor já sofreu com cortes de mais 40%, inclusive no governo Bolsonaro, o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e o PMCMV foram extintos, sendo o último substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, que já foi alvo de cortes: R\$ 1,5 bilhão das verbas destinadas à faixa 1, o que corresponde a 98% do orçamento destinado ao Programa. (DALLABRIDA, 2021). De acordo com a FNUR (2020, p. 27)

Em síntese, considerando as informações disponíveis hoje, a probabilidade é de um amplo desmonte da política habitacional, possivelmente retornando-se a um padrão de intervenção pública extremamente limitada, dependente do setor privado e com a habitação de interesse social fora da agenda prioritária de governo. Desta forma, temos à frente um período de agravamento das condições precárias de moradia e vulnerabilidade socioambiental, com maior cerceamento ao direito à moradia adequada. Seguimos ainda para uma drástica redução dos espaços institucionais de participação popular, colocando-se como desafio a busca por soluções inovadoras e resistentes de articulação social.

Assim, se a política habitacional já vinha subordinando-se à lógica de mercado e sofrendo ataques, é justamente no contexto atual de contrarreformas, neoliberalismo e inflexão ao conservadorismo que ela será desmontada e cujas expressões de seu desmonte irão repercutir sob a classe trabalhadora. Observa-se uma política habitacional ainda limitada e não

²²“As contradições concretas do social-liberalismo apareceram na vida dos trabalhadores que pagaram (e pagam) pela crise capitalista com medidas de austeridade, sobretudo no governo Dilma (2011-2016), com cortes sociais e com o aumento do custo de serviços básicos, como o da energia elétrica, e com a alta da inflação. Esse aumentou prejudicou, principalmente, os setores mais empobrecidos, que mal conseguiram manter a compra de alimentos essenciais para sua vida e pagar os juros do seu endividamento”. (SUAVE; FERMANN, 2019, p. 269)

²³“O Impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 e as eleições presidenciais de 2018 foram resultados desse processo, que se articularam à crise econômica brasileira no ano de 2014, às pressões do grande capital para aumentar as taxas de lucros, às lutas e às manifestações de caráter classista e conservadores de 2015. Ainda, houve o papel da grande mídia para desqualificar o PT e, como consequência, proporcionar o repúdio da classe média ao Partido dos Trabalhadores.” (SUAVE; FERMANN, 2019, p. 269)

comprometida com os interesses dos setores populares e que faça jus a nomenclatura “interesse social” e não seria ousado, inclusive, afirmar que a política habitacional brasileira falhou - e está falhando - em relação a sua função social.

3.2 A REALIDADE DE FLORIANÓPOLIS: A CIDADE E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Florianópolis- capital de SC – está situada no Sul de Santa Catarina e tem quase que a totalidade do seu território localizado na Ilha de Santa Catarina (97%), o que a configura como uma cidade essencialmente litorânea, mas também compreende a área continental, que integra a região conurbada do município ao lado de São José, Biguaçu e Palhoça e uma outra particularidade do município é em relação a sua superfície, em que 41% são Áreas urbanas e de expansão urbana e 41% é Área de Preservação Permanente (PMF, 2002). O povoamento do município foi iniciado em 1675 quando do intenso fluxo de paulistas e vicentistas na região e teve o processo de ocupação intensificado a partir da agricultura, pesca e indústrias manufatureiras, condicionando o melhoramento da cidade e a construção de edifícios públicos, sendo a cidade neste período caracterizada pelo transporte marítimo, pelas atividades voltadas para o mercado agrário e pela baixa ocupação demográfica até 1930. (PMF, 2009).

Na medida em que o transporte marítimo foi sendo substituído pelo transporte rodoviário, sobretudo com a construção da ponte Hercílio Luz em 1920, as relações espaciais entre São José, Palhoça e Biguaçu foram favorecidas, condicionando mudanças na dinâmica urbana e imobiliária, e nas décadas de 30 e 40 o espaço urbano já era alvo de alguns investimentos pontuais. No entanto, é mais precisamente a partir da década de 1960 que ocorrem as modificações significativas no espaço urbano, com a inauguração da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, e a partir das influências das políticas federais e estaduais no cenário urbano, que somadas ao “boom” do mercado imobiliário em meados de 1968 sob o advento do BNH, irão definir o novo perfil populacional do município e influenciar o processo de urbanização metropolitana.

Necessário destacar que neste período o plano urbano do município expande-se para as áreas rurais, transformando-as em áreas urbanas devido ao incremento populacional, assim Florianópolis estendeu-se para o continente adjacente (BINOTTO, 1994), condicionando a fusão espacial com os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, denominada de área

conurbada. Além disso, a cidade passou a ser reconhecida como centro político-administrativo tornando-se sede dos núcleos de empresas estatais e indústrias como ELETROSUL, CELESC E TELESC. (PMF, 2009).

O intenso movimento de migração campo x cidade entre os anos 70 e final dos anos 80 integraram o processo de expansão do município de Florianópolis, pois o empobrecimento das cidades voltadas para a agricultura condicionou os seus moradores a adensarem principalmente nas cidades litorâneas, no intuito de encontrarem melhores condições de vida e de emprego, refletindo o crescimento demográfico do município. No censo de 1991 Florianópolis já apresentava o quantitativo de 254.941 habitantes, e a área conurbada apresentou uma taxa de urbanização de 83% com 628.000 habitantes (BINOTTO, 1994), ou seja, na década de 90 a área conurbada apresentou as taxas de crescimento mais expressivas (MIRANDA, 2007).

Portanto, a cidade de Florianópolis foi alvo de uma expansão urbana acelerada demandando ações do Poder Público em relação ao alojamento e as condições de infraestrutura atreladas a classe trabalhadora, no entanto, as ações do Poder Público não estavam atreladas a tais demandas e sim à construção de um espaço urbano apto para receber investimentos capitalistas- o que certamente não incluía os setores vulnerabilizados.

Nesse sentido, é necessário compreender que a realidade habitacional de Florianópolis reflete o próprio processo de urbanização e expansão intrínsecos à cidade, que aliados a ausência de uma política habitacional consistente determinaram- e determinam- a expulsão dos setores subalternos do centro da cidade, condicionando-os à inserção precária no espaço urbano. Nesse sentido, assim como nas outras cidades brasileiras, os espaços de pobreza não estão alheios ao município e integram a questão habitacional, portanto,

A espontaneidade do processo de ocupação, impondo um desenho caótico e fora dos padrões urbanísticos mínimos aceitáveis, a precariedade da infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica e drenagem) e a rusticidade e densidade das habitações são típicos e visíveis em praticamente todos os espaços de pobreza da capital. Todas estas questões, que caracterizam favelas no Brasil inteiro, também estão presentes nos espaços de pobreza de Florianópolis. (PMF, 2011, p. 7)

Paralelamente à expansão urbana, cresce também o número de favelas no município, conforme aponta a PMF (2011 p. 1) “O início dos anos 70 até o início dos anos 90 é o período de maior formação de favelas em Florianópolis, chegando a constituir 32”, inclusive até 1979 o município não possuía nenhum órgão ou política específicos para a habitação, o que revela a ausência de planejamento para intervenções que dizem respeito ao alojamento da classe trabalhadora. A exemplo, foi o que ocorreu com a favela que se formou no centro da cidade em 1965, cuja remoção-início de 1970- se deu sem planejamento e as famílias foram

assentadas em um local (atual comunidade Monte Cristo) em que foram construídas 120 casas de madeiras, no entanto, ausente de infraestrutura. (BINOTTO,1994). A intervenção em questão já apontava a segregação socioespacial imposta no município de Florianópolis uma vez que a remoção foi motivada para possibilitar a construção das sedes dos três Poderes no centro da cidade.

O processo de urbanização evidencia a desigualdade social do espaço urbano em que a classe subalterna é alijada do direito à cidade e passa a ocupar os morros e as franjas da cidade, isto é, habitar de forma precária. Conforme a PMF (2002, p. 35) as “populações carentes concentram-se nas franjas dos manguezais, nas pontas de dunas, nas encostas dos morros, principalmente naqueles mais próximos do centro da cidade, identificadas como área de risco ou de preservação”. Seja dito de passagem que a expulsão da classe subalterna do centro da cidade foi imposta já na República velha quando a política higienista foi adotada para intervenção no meio urbano e se materializou na demolição das “moradias condenadas” condicionando a ocupação dos Morros pelas classes subalternizadas. Nas palavras de Santos (2009, XVIII):

Na década de 1920, a segregação da população pobre ocorreu com a expulsão dos pobres para fora do perímetro urbano e formação de uma cidade paralela nas vertentes dos Morros. Essa nova configuração material e de relações expressava uma outra organização do espaço diferente daquela do século XIX, e que condicionava novas relações de trabalho e do cotidiano, para longe do Porto e das áreas do centro. Condicionados por esta nova configuração espacial urbana, os novos fluxos de migrantes pobres que tinha Florianópolis como destino, foram dirigidos para as novas áreas pobres nos Morros, e não mais no perímetro urbano histórico.

Tais medidas adotadas para intervir no espaço urbano, embora em períodos distintos, revelam os interesses do Poder Público municipal em expulsar a classe trabalhadora das áreas centrais, justamente porque o município está localizado em um lugar estratégico e sendo a capital do estado de Santa Catarina é alvo de interesses econômicos, turísticos e consequentemente da especulação imobiliária haja vista a valorização do solo urbano e, além do que, “o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica”. Maricato (2000, p.168). Ou seja, são esses os espaços em que haverá intervenção do Poder Público para o embelezamento paisagístico e evidentemente os que serão dotados de infraestrutura e serviços públicos, denotando que “Os gestores municipais, especialmente, são estimulados a gerir um tipo de política que valorize a dimensão gerencial e técnica da administração, para atrair, por meio da infraestruturação das cidades, os investimentos capitalistas” (SILVA, 2008, p. 235). Nesse sentido, as áreas privilegiadas estão submetidas aos interesses da burguesia e dos segmentos que ocupam as posições de poder e, não diferentemente das outras cidades brasileiras, evidentemente, a

conformação do espaço urbano em Florianópolis foi- e é- perpassado por interesses econômicos e imobiliários, cenário em que a cidade e a habitação são assumidas a partir da lógica mercadológica, condicionando a questão habitacional e a segregação socioespacial.

A expansão da cidade de Florianópolis em consonância com os interesses capitalistas e o Poder Público ausente das demandas habitacionais da classe trabalhadora favoreceram- e favorecem- a expansão das periferias e conseqüentemente refletem o déficit habitacional do município. Conforme corroborado pela PMF (2011, p. 4) o crescimento acelerado da área “conurbada (tanto econômico quanto demográfico) em tão curto espaço de tempo, aliado às políticas sociais deficitárias dos últimos anos trouxe, entre outras conseqüências, o crescimento e a expansão das favelas”, cujos espaços são caracterizados pela ausência de infraestrutura e são a única alternativa para a classe trabalhadora vincular-se à cidade, haja vista a exclusão deste segmento do acesso à moradia e à cidade. Assim,

Favela, comunidade, assentamento precário e aglomerado subnormal são termos diferentes sobre um mesmo aspecto que se repete por todo Brasil: um local com disposição caótica das moradias, onde vivem famílias de baixa renda, sem título da terra, em meio à precariedade de infraestrutura e vulneráveis à ação de fortes intempéries. Em Florianópolis, esta é a situação de 50 mil moradores. É também, a parte da cidade que cabe aos que carecem de condições financeiras para acessar o direito à moradia, o refúgio após um dia extenso de trabalho, a solução habitacional imediata frente à letargia do Estado. Na capital, 68 lugares são assim. Um deles se chama Mariquinha, o lar de 1755 pessoas, a comunidade que pulsa no centro da cidade. (BURBULHAN, 2016, p. 1)

As necessidades habitacionais intrínsecas ao município irão se expressar nas estimativas do déficit habitacional quantitativo, “que caracteriza-se pela necessidade de novas moradias, sendo esta expressa por: reposição e incremento de estoque (PMF, 2012, p. 17), e no déficit qualitativo, que apresenta a realidade de famílias que já possuem sua própria moradia, “mas esta não alcança parâmetros mínimos de qualidade, devido à no mínimo um destes indicadores: carência de infraestrutura; adensamento excessivo; inadequação fundiária” (PMF, 2012, p. 21). De acordo com o censo do IBGE em 2000 o déficit habitacional do município de Florianópolis era de 12.436 moradias, sendo que “Uma característica marcante do déficit habitacional quantitativo é a sua concentração nas camadas de menor renda da população” (MIRANDA, 2007, p. 36), ou seja, a carência habitacional afeta diretamente a classe trabalhadora e vulnerabilizada e evidência a questão habitacional no município de Florianópolis.

A cidade expressa em seu quadro habitacional aquilo que Maricato (2009, p. 277:78) denomina de informalidade urbana que “pode ser definida a partir da condição de ilegalidade ou ainda a partir da condição pré-capitalista de produção do espaço” em que

[...] excluída do mercado privado e das políticas, a maior parte da população brasileira “se vira” ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação,

construindo ali suas próprias casas, num processo lento, com poucos recursos. Favelas- que implicam invasões de terras- e loteamentos ilegais são as principais formas de provisão da habitação da maior parte da população, e, evidentemente, a parte mais pobre (MARICATO, 2009, p. 274)

As condições habitacionais dadas pela modernização excludente²⁴ demandavam do Poder Público intervenções voltadas para promover o acesso à moradia para a classe trabalhadora, no entanto, a questão da gestão habitacional no município se deu tardiamente, e a primeira intervenção da Prefeitura Municipal de Florianópolis foi o Projeto Sapé em 1978, que previa a construção de 55 moradias (PAIM, 2003) e que devido à falta de estrutura institucional e operacional, foi assumido pela COHAB-SC²⁵- órgão então responsável pela construção de conjuntos habitacionais no estado. Somente em 1989 é que o Poder Público municipal “retoma” a atuação no setor habitacional, sobretudo pressionado pela mobilização popular dos movimentos atrelados à moradia, assim, o período entre 1989-1992 marcou a emergência de alguns instrumentos que então iriam nortear e dar respaldo às ações habitacionais no município, um deles foi o documento “Perfil das Áreas Carentes de Florianópolis”, o instrumento contábil Fundo Municipal de Integração Social- FMIS que seria responsável pelo financiamento das intervenções e o Conselho do FMIS, instituindo uma gestão compartilhada.

Ainda que sob a tímida e limitada ação do município no setor habitacional, os eixos de intervenção foram os projetos com o intuito de regularizar a posse da terra, que deram origem ao loteamento Jardim Ilha Continente em Capoeiras com atendimento de 144 famílias e o loteamento Nova Esperança, com a construção de 50 unidades habitacionais e a respectiva infraestrutura, para beneficiar as famílias ocupantes de área destinada à implantação da via PC-3, no Continente (PMF, 2009), além do projeto habitacional implementado na Vargem do Bom Jesus em 1996 em que foram construídas 16 moradias denominadas Conjunto Vila União²⁶. De acordo com a PMF (2002) o período de 1997-2000 foi marcado pela

²⁴“Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente” (MARICATO, 2011, p; 122).

²⁵ “O tratamento da questão habitacional em Florianópolis, até a época recente (se referindo as décadas que antecederam o ano de 2000), foi marcado por intervenções parciais, pontuais e emergenciais. A COHAB-SC, por muito tempo, desempenhou o papel de provedora da habitação na região, especialmente através de programas de construção de conjuntos habitacionais populares ou de regularização fundiária em áreas de interesse social, tornando tardia a participação dos governos municipais” (PMF, 2002, p. 44).

²⁶ Este projeto foi uma resposta à ação da Promotoria Pública que obrigou a Prefeitura a remover as famílias de baixa renda que invadiram uma área pública no Balneário de Canasvieiras e uma área de preservação ambiental

implementação de projetos habitacionais com recursos próprios de 4,2 milhões de reais e com recursos do Governo Federal e estadual, que resultaram nas seguintes ações:

- Conjunto Habitacional Vila União: dando continuidade ao projeto iniciado em 1996, a Prefeitura construiu mais 159 habitações para atender famílias vítimas das enchentes de 1995 e removidas da margem da Via Expressa;
- Conjunto Habitacional Vila Cachoeira: localizado no Bairro Saco Grande, o município executou 205 habitações com respectiva infraestrutura e equipamentos comunitários, também para beneficiar famílias removidas da Via Expressa (BR, 282);
 - Chico Mendes: foram implantadas, na região do Chico Mendes, 140 moradias, atendendo famílias das comunidades Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte;
 - Conjunto Abraão: parceria com o Governo do Estado através da COHAB-SC, resultou na execução de 177 unidades no Bairro Abraão-Continente, para beneficiar a população removida da Via expressa. (PMF, 2002, p. 45)

Em 1998 o município se inseriu no Programa Habitar Brasil, parceria com o governo federal, em que estavam previstos dois subprogramas: Urbanização de Assentamentos Subnormais e Desenvolvimento Institucional, este por sua vez contemplava a Matriz do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos subnormais- PEMAS, habilitando o município para o enfrentamento das questões habitacionais, e viabilizou a implementação do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário na região do Chico Mendes, além do desenvolvimento de obras de habitação e infraestrutura, resultando na construção de 425 moradias na comunidade Chico Mendes e 38 no Morro do Mocotó no ano de 2008 (PMF, 2009). Face às exigências do Programa em questão foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social em 2002.

Muito embora tais ações apontem a emergência de uma incipiente política habitacional a nível municipal, é necessário observar a insuficiência de tais ações no enfrentamento da problemática habitacional- além do desinteresse do Poder Público Municipal- e que, muito embora a CF88 atribua aos estados e municípios a gestão habitacional, sem o aporte do Governo Federal tais ações não seriam viabilizadas. A versão preliminar de uma política habitacional do município se deu somente em fevereiro de 2002 e esta versão já apontava 46.000 habitantes vivendo com renda média de até dois salários mínimos “consequentemente em habitações precárias, carentes de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, além da restrição ao uso dos bens e serviços de saúde, educação e lazer” (PMF, 2002, p. 35), somado ao déficit habitacional de mais 12.000 moradias.

O cenário habitacional já apontava o descompasso do Poder Público Municipal em atuar face às inúmeras demandas habitacionais que estavam emergindo e que viriam a ser

no Morro da Cruz. (PMF, 2002, p. 45)

ampliadas nos anos seguintes. Necessário destacar que o quadro habitacional dado no município de Florianópolis não está desvinculado da especulação imobiliária que determina a exclusão dos setores subalternos do acesso à terra, nesse sentido, é imprescindível compreender o problema da moradia como questão central fundiária e imobiliária²⁷. (MARICATO, 2001).

Não obstante, a política municipal não está desvinculada daquela desenvolvida a nível nacional, nesse sentido, a criação do Estatuto e do Ministério das Cidades viabilizou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FMHIS viabilizando programas para o atendimento das demandas habitacionais no município de Florianópolis, quais sejam: Minha Casa Minha Vida (MCMV) cujos principais atores são a Caixa Econômica Federal, as prefeituras e o setor da construção civil (SOUZA; SUGAI, 2018) e o Programa de Aceleração e Crescimento (PAC). O PAC viabilizou a implementação do Projeto Maciço Morro da Cruz (PMMC)- que iniciou em 2005- e possibilitou a implantação de infraestrutura, melhora das condições de vida e inclusão social nas 16 comunidades²⁸ que integram o Maciço e a construção de 438 moradias atendendo aproximadamente 5.600 famílias com recursos próprios, federais, e estaduais, aproximando-se do valor de 54 milhões de reais, e atualmente está na fase final que é regularização fundiária.

No que tange ao MCMV repete-se a lógica da política habitacional brasileira, em que o atendimento à classe média é priorizado em detrimento do atendimento dos setores vulnerabilizados, pois desde o surgimento do programa “apenas dois foram os projetos destinados à população de baixa renda, enquanto a faixa 2 – referente aos que possuem rendimento familiar de até R\$3.600 – foi contemplada com 70 empreendimentos” (BURBULHAN, 2016, p. 4). Os dois Projetos se referem ao Conjunto Habitacional Ponta do Leal com a entrega de 88 apartamentos no ano de 2019, e o Conjunto Habitacional Jardim Atlântico com a entrega de 78 apartamentos no ano de 2018, totalizando o quantitativo de 166 moradias para a população de baixa de renda face a uma lista de espera de 16.889 pessoas que aguardavam para tal aquisição.

A menção a tais iniciativas habitacionais não se trata de uma abordagem meramente descritiva ou ilustrativa, mas subsidia a discussão e reflexão da política habitacional de

²⁷“Nossas cidades são máquinas produtoras irregularidades. No centro desta problemática está o nó da valorização fundiária e imobiliária que ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na” não-cidade”. (MARICATO, 2001, p. 94)

²⁸ morro mariquinha; 2- monte serrat/ nova descoberta; 3- morro do tico-tico; 4- morro do 25 / nova trento; 5- morro do horácio; 6- morro da penitenciária; 7- morro da queimada e jagatá; 8- morro do céu; 9- vila santa vitória; 10- serrinha; 11- caeira; 12- angelo laporta; 13- santa clara; 14- laudelina da cruz; 15- jose boiteux; 16- morro do mocotó. (PMF, 2009).

interesse social de Florianópolis enquanto uma política que carrega consigo as características da política habitacional brasileira, em que há predisposição à segregação socioespacial e inclinação aos interesses econômicos e imobiliários. A exemplo, o MCMV em Florianópolis reflete esses atributos uma vez que a localização dos empreendimentos destinados as faixas de renda 2 e 3 localizam-se na Ilha, enquanto aqueles voltados para população de baixa renda estão localizados em sua totalidade na área continental, condicionando a periferação desta camada social (SOUZA; SUGAI, 2018). Portanto, a política habitacional do município de Florianópolis é, evidentemente, norteadada pela lógica capitalista e pela exclusão da classe trabalhadora do direito à cidade, além do que,

[...] esse processo de dispersão e os investimentos habitacionais em áreas já isoladas e segregadas conformarão um processo de intensificação da apartação social e espacial, não apenas aprofundando a segregação socioespacial, mas permitindo a reprodução das históricas desigualdades sociais. (SOUZA; SUGAI, 2018, p. 95).

De fato, não é de se anular, por exemplo, o papel do Projeto Maciço Morro da Cruz em uma comunidade que antes da intervenção era caracterizada pela ausência de infraestrutura e de segurança e, evidentemente, pela informalidade urbana, e o papel do MCMV, que embora ínfimo diante do déficit habitacional, também representa a construção do direito à moradia para os beneficiados. É claro que isoladamente e desvinculadas do contexto habitacional de Florianópolis, as ações habitacionais supracitadas não são desprezíveis, no entanto, é impensável analisar a política habitacional por si só, uma vez que ela é atravessada justamente pela própria realidade habitacional que demanda a intervenção do Poder Público municipal, ou seja, a discussão da política habitacional deve estar atrelada ao quadro habitacional propriamente dito do município de Florianópolis. Nesse sentido, é necessário refletir: em qual contexto tais ações estão sendo implementadas?

Ora, atualmente, um dos principais instrumentos que norteiam a política habitacional de Florianópolis é Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2012 (PMHIS), condicionado pela adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 24 de fevereiro de 2007, o que em tese

[...] traria melhorias e investimentos em moradia para a população de baixa renda. Até então, todas as conquistas tinham sido a partir de projetos pontuais do executivo, realizados em cima das ocupações organizadas pelos movimentos sociais. Com a adesão ao sistema, coube ao município criar um plano municipal, um conselho e um fundo. O Plano Municipal de Interesse Social (PMIS) traçou um diagnóstico da situação habitacional de Florianópolis e apresentou soluções e orçamentos. O Conselho de Habitação garantiria a participação popular nas discussões e decisões. O Fundo seria usado para repasse de recursos. (BURBULHAN, 2018, p. 7)

O PMHIS apresenta um déficit quantitativo de 7.842 domicílios e um déficit qualitativo de 18.141, o qual contempla os indicadores de carência de infraestrutura,

adensamento excessivo e inadequação fundiária e se refere às moradias já existentes, mas que apresentam algum tipo de precariedade habitacional. Necessário destacar que tais estimativas, evidentemente, não refletem o atual quadro habitacional do município de Florianópolis, tendo em vista que os dados são de 2010, ou seja, tem-se um hiato de praticamente 11 anos em que esses dados não são atualizados pelo Poder Público Municipal, inclusive, atualmente não existe sistema de cadastro aberto ao público interessado na aquisição de moradias através do financiamento, na verdade, já faz aproximadamente 9 anos que o cadastro não é realizado. E de lá para cá, obviamente muita coisa mudou, negativamente falando. A ausência de indicadores no campo da habitação também reflete o desinteresse do Poder Público no enfrentamento da questão habitacional, visto que a formulação de políticas habitacionais deve ter como base justamente o diagnóstico habitacional. A inexistência de um diagnóstico habitacional é um entrave para pensar a formulação de intervenções.

De qualquer forma, é interessante assinalar as estimativas de déficit habitacional²⁹ e inadequação³⁰ da Região Metropolitana³¹ calculada pela Fundação João Pinheiro entre os anos de 2016 e 2019, conforme tabela abaixo:

Quadro 3- Déficit habitacional e Inadequação da Região Metropolitana, anos de 2016 a 2017

Ano	Déficit Habitacional	Inadequação
2016	30.062	77.892
2017	26.598	94.521
2018	32.521	101.313
2019	31.914	109.740

FONTE: Elaborado pela autora com os dados da FJP (2021)

No que tange à inadequação é possível constatar a tendência de aumento da estatística e uma média de 95.866 entre os anos de referência e no que tange ao déficit habitacional é possível constatar baixa oscilação e uma média de 30.273 domicílios. Muito embora se tratar de dois indicadores com critérios distintos para o cálculo, nota-se que nenhum dos dois sofreu diminuição expressiva, o que sugere que a questão habitacional não está de fato sendo enfrentada.

Ainda que sob o risco de não contemplar uma visão macro da política habitacional de interesse social do município de Florianópolis, é de grande valia para a discussão trazer à tona

²⁹ O déficit habitacional calculado pela FJP compreende os indicadores de ônus excessivo com o aluguel, habitações precárias- quais sejam: rústicas e improvisadas- e coabitação

³⁰ Os domicílios são classificados como inadequados segundo três critérios de inadequação: infraestrutura urbana, cujos subindicadores são abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; inadequação edilícia, composto pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e, por último, inadequação fundiária, que corresponde aos imóveis em terrenos não próprios. (FJP, 2021, p. 17).

³¹ Composta por 9 municípios, quais sejam: Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, Antônio Carlos, Águas Mornas, Governador Celso Ramos, Santo Amaro da Imperatriz e São Pedro de Alcântara.

um levantamento realizado por um técnico que integra a equipe da Gerência de Habitação acerca da produção habitacional realizada no município. Ainda que seja um levantamento limitado, por não se tratar de dados oficializados (são dados aproximados) oferece a possibilidade de familiarização com a política habitacional municipal entre os anos de 1978 até 2021, que atrelado ao déficit habitacional do município, confere um panorama da realidade habitacional de Florianópolis. Nesse sentido, a tabela abaixo ilustra o quantitativo de habitações que foram produzidas em determinados períodos

Quadro 4- Unidades habitacionais produzidas em Florianópolis de 1978 a 2020

PERÍODO	UNIDADES PRODUZIDAS
1978 a 1987	85
1988 a 1996	254
1997 a 2008	2.471
2009 a 2020	424
TOTAL	3.234

**Estimativas aproximadas*

FONTE: Adaptado pela autora com os dados que foram levantados na Gerência de Habitação em 2021

Não cabendo entrar no mérito dos projetos que resultaram em tal produção, interessa observar que o hiato de 10 anos que compreendeu o período entre 1997 e 2008 foi o período de maior produção habitacional no município de Florianópolis, mas ainda ínfimo se feito um paralelo com a referência do déficit habitacional de 2002, que era de aproximadamente 12.436 moradias, ou seja, a produção habitacional no referido período representa aproximadamente 19% do déficit habitacional. De qualquer forma, a produção habitacional no referido período merece atenção, uma vez que contemplou projetos habitacionais, inclusive no campo da Urbanização e Integração de Assentamentos Precários, nesse sentido, comunidades foram beneficiadas com equipamentos e infraestrutura, além da produção habitacional também para famílias de baixa renda.

Agora, se feito um paralelo com o déficit habitacional de 2012 que estava estimado em 7.842 moradias com a produção habitacional do período 2008 a 2019, infere-se que a produção habitacional em questão representa apenas 5,40% do déficit habitacional de referência. Mesmo se tratando de valores aproximados, os números não mentem quanto a maneira que o Poder Público municipal está tratando a questão habitacional- ou simplesmente não está- além do que, não é mera coincidência o ano de 2021 não ter contabilizado produção habitacional, não foi por falta de dados e sim porque simplesmente não houve produção habitacional neste período.

A presente discussão condiciona mencionar qual foi o cenário possível previsto no PMHIS para o enfrentamento da questão habitacional, qual seja:

O cenário possível foi desenvolvido considerando a maior produção habitacional de Florianópolis na última década. Sendo assim, adotaram-se como metas de produção frente ao déficit: 500 unidades de habitação por ano (2500 habitações a.q.24), e 900 urbanizações de lote por ano (4500 urbanizações a.q.). Avaliando este cenário, verificou-se a possibilidade de resolução do déficit habitacional em longo prazo. A análise dos cenários também permitiu identificar que é fundamental para minimizar o déficit habitacional garantir que o mesmo não seja alimentado. Desta forma, considerando as necessidades habitacionais identificadas, e os melhores desempenhos de produção habitacional de Florianópolis, até 2028 o município deve ter como meta:

- Atender 75% do déficit habitacional quantitativo;
- Atender 100% do déficit habitacional qualitativo;
- Realizar os reassentamentos e remanejamentos previstos;
- Garantir o atendimento mínimo 40% da demanda demográfica de 0 a 3 SM
- Garantir o atendimento de no mínimo 15% da demanda demográfica de 3 a 5 SM. (PMF, 2012, p. 63)

Evidentemente, as metas não saíram do papel, pois o período que sucedeu a publicação do plano foi marcado pela diminuta produção habitacional e execução de projetos habitacionais, cenário também perpassado pelo corte de gastos destinados ao campo habitacional, conforme preconizado por Burbulhan (2018, p. 7):

Em 2016, previa-se R\$ 152,8 milhões para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). No entanto, apenas 10,4% da quantia estava garantida, visto que saíria dos cofres da prefeitura, o restante do percentual ficou a mercê dos repasses dos governos federal e estadual. O cenário piorou quando, em março deste ano, foi decretado pelo prefeito Cesar Souza Jr. o corte de cerca de R\$ 364,6 milhões do orçamento. Com isso, o Fundo sofreu um desfalque de 94% na verba destinada para 2016, restando apenas R\$ 880 mil para investimento.

O cenário habitacional de Florianópolis é marcado pela informalidade urbana, que aliada à ausência do Poder Público municipal no enfrentamento da questão habitacional, determina o déficit quantitativo e qualitativo do município. Não obstante, é necessário compreender que sem o aporte do Governo Federal, dificilmente as metas previstas no PMHIS irão se concretizar, pelo contrário, além do que, a questão habitacional dificilmente será resolvida apenas com ações pontuais e a partir de uma visão do espaço urbano que desassocia a questão da moradia da questão fundiária e imobiliária. Nas palavras de Maricato (2001, p. 129)

Quando mais da metade da população está excluída do mercado em um país industrializado como o Brasil, não será uma política fragmentada e pontual, baseada nos famosos “projetos-pilotos”, que dará solução ao problema da habitação. A produção de grande parte das moradias (e das cidades) se dá sob relações de sobrevivência ou pré-capitalistas, com todas as consequências que essa condição de mercadoria informal acarreta, num meio onde se banaliza o consumo de bens modernos. Essa contradição não é irrelevante, não é abstrata e, portanto, não pode ser ignorada quando se pretende formular soluções para o problema. Para tarefa de tal dimensão a leitura rigorosa e científica da realidade ajuda a prevenir as velhas fórmulas ideológicas que se prestam à propaganda política do que à solução do problema. Os mais importantes programas de política habitacional já empreendidos no Brasil (períodos dos IAP’s e do BNH) não lograram reverter a tendência do crescimento das favelas e da periferização urbana. Não será uma política compensatória e nem exclusivamente de promoção pública a reverter tal tendência. Essas palavras iniciais pretendem contrariar as iniciativas que “fazem de conta que

resolvem o problema “, tão características das políticas que se apoiam a) apenas na promoção pública no país onde o mercado é a referência central para as políticas urbanas; b) desconhecem e não incluem a gestão pública sobre as questões fundiária e urbana; c) são dirigidas por lógica compensatória ou por interesses empresariais privados; d) tomam como referência o conceito da unidade residencial e não do hábitat; e) limitam-se a experiências pontuais. Ou seja, assim como não se faz omelete sem quebrar os ovos não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação de rendas imobiliárias.

Finalmente, é possível inferir que Florianópolis está longe de resolver o problema da moradia e que sua realidade habitacional reflete a segregação socioespacial sob a qual as cidades brasileiras foram constituídas, em que as desigualdades sociais, as favelas, a falta de moradia, a precariedade habitacional e o espraiamento urbano integram o espaço urbano em questão. Neste âmbito, é impossível desassociar a questão habitacional da questão imobiliária e fundiária e tais questões devem urgentemente serem consideradas seja no plano urbanístico seja na gestão urbana.

4. AÇÕES DE MELHORIA HABITACIONAL: ENTRE A DEMANDA ATENDIDA E REPRIMIDA

Ainda com o intuito de situar a realidade e a política habitacional do município de Florianópolis, nesta seção se objetiva uma aproximação com as demandas por melhorias habitacionais, e mais precisamente, uma análise das particularidades das melhorias habitacionais do município, embasada principalmente na experiência de estágio em serviço social vivenciado pela acadêmica no período entre 2020 e 2021 no setor da habitação do

município, em que acompanhou o auxílio habitacional e as melhorias habitacionais. O primeiro ponto a ser esclarecido é que esta análise busca contemplar três eixos que se imbricam a tais particularidades: o benefício auxílio habitacional, as intervenções já realizadas no âmbito das melhorias habitacionais e a caracterização da demanda reprimida, dado que a abordagem das melhorias habitacionais não se restringe tão somente às ações desta natureza, mas envolve exatamente discutir a realidade habitacional que pressupõe tal intervenção.

4.1 O BENEFÍCIO AUXÍLIO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O benefício eventual auxílio habitacional é respaldado pela Lei 9855 de 08 de setembro de 2015 do município de Florianópolis e “dispõe sobre o subsídio financeiro na forma de auxílio habitacional no âmbito da política municipal de habitação de interesse social” (FLORIANÓPOLIS, 2015), e expressa inúmeras demandas habitacionais, sendo imprescindível ponderar a realidade que envolve a sua concessão.

Em setembro de 2015 foi sancionada a Lei Municipal 9855/2015 que prevê o subsídio financeiro para pagamento de aluguel às famílias de baixa renda cujas moradias estiverem em situação habitacional de emergência e interditadas pela Defesa Civil Municipal, anunciando o então Auxílio Habitacional de caráter suplementar e temporário como integrante da Política Habitacional de Interesse Social do município de Florianópolis. Além de integrar o Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental, o benefício está atrelado ao déficit habitacional qualitativo do município. Cabe destacar o que a lei traz como situação habitacional de emergência:

Considera-se situação habitacional de emergência a moradia destruída total ou parcialmente e interditada pela Defesa Civil, em função de condições climáticas, tais como: deslizamentos, inundações, incêndios e eventos adversos, ou ainda, àquelas habitações cujas condições impeçam o uso seguro, comprometendo a integridade física de seus moradores. (FLORIANÓPOLIS, 2015)

Com recursos próprios, oriundos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o subsídio financeiro viabilizado pela Lei do auxílio habitacional corresponde ao valor de até 70% do salário-mínimo vigente para as famílias de um modo geral e ao valor de até 40% do salário mínimo para indivíduo que more sozinho, e deverá ser destinado exclusivamente para pagamento de aluguel. O valor do subsídio é consoante ao valor do aluguel estabelecido no contrato de aluguel, ou seja, se o valor do contrato de aluguel para família for de R\$ 700,00, por exemplo, o valor do subsídio será igual à R\$ 700,00, e se for de

R\$ 1.000,00, o subsídio corresponderá ao valor do teto de benefício, que atualmente equivale ao valor de R\$770,00 (considerando o salário mínimo de R\$ 1.100,00), ficando sob a responsabilidade do beneficiário arcar com o valor remanescente quando for o caso. Uma das particularidades do auxílio habitacional é que ele é pago bimestralmente e tem efeito a partir do período subsequente ao da inclusão da família ou indivíduo no benefício. Vejamos o Quadro 1 para compreender como funciona e utilizando como base o valor de aluguel correspondente à R\$ 750,00:

Quadro 5- Operacionalização do benefício auxílio habitacional

Períodos base ou de inclusão	Data do pagamento	Valor do depósito
Janeiro e fevereiro	10 de março	R\$ 1.500,00
Março e abril	10 de maio	R\$ 1.500,00
Mai e junho	10 de julho	R\$ 1.500,00
Julho e agosto	10 de setembro	R\$ 1.500,00
Setembro e outubro	10 de novembro	R\$ 1.500,00
Novembro e dezembro	10 de janeiro	R\$ 1.500,00

Fonte: Elaborado pela autora

Sendo assim, ainda que a moradia de determinada família tenha sido interditada em janeiro, por exemplo, o titular do benefício só começa a receber o subsídio, de fato, a partir do mês de março, motivo pelo qual diversas famílias encontram dificuldades para locação de imóvel.

No que concerne à concessão do benefício é necessário que a família ou indivíduo atenda algumas exigências para enquadramento, tais como: comprovar residência no município por no mínimo 03 anos e possuir renda mensal de até um salário mínimo *per capita* e não superior a três salários mínimos no total, além de apresentar alguns documentos tais como: documentos pessoais, Ato de Interdição emitido pela Defesa Civil do município e contrato de aluguel original que comprove a locação de imóvel dentro do município de Florianópolis. Ainda, para a manutenção do benefício é necessário que o beneficiário apresente o recibo de quitação do aluguel dos meses anteriores e que a respectiva Secretaria proceda a reavaliação socioeconômica da família beneficiada a cada bimestre.

Não cabe aqui restringir-se apenas ao conteúdo da Lei específica ao auxílio habitacional ou a sua operacionalização, e sim evidenciar justamente a realidade habitacional que envolve as demandas condicionantes à concessão do benefício para os sujeitos moradores do município. Preliminarmente, é necessário esclarecer que normalmente as demandas habitacionais são encaminhadas pela Defesa Civil Municipal, justamente porque compete ao

órgão a emissão do Ato de Interdição- quando julgado necessário pelos profissionais- e do Relatório de Vistoria, ambos atrelados à moradia em que a equipe da Defesa Civil realizou a respectiva vistoria. Por vezes, o encaminhamento é realizado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) quando se trata de família ou indivíduo que já é acompanhado pela rede socioassistencial municipal. De um modo geral, após o encaminhamento da demanda para a Gerência, é realizado o atendimento à família ou indivíduo pela equipe técnica social, e após a entrega de toda documentação necessária e análise socioeconômica, o processo de inserção da família ou indivíduo no benefício auxílio habitacional é deferido.

Apesar de a Lei mencionar o conceito de Situação Habitacional de Emergência, ela não é tão específica no que tange às condições habitacionais que sugerem a concessão do auxílio habitacional. Sendo assim, com embasamento no acompanhamento do auxílio habitacional realizado pela discente no período de estágio em serviço social, é que se expõe algumas das situações habitacionais recorrentes atreladas ao benefício, sendo elas: moradia atingida por incêndio; moradia atingida por deslizamento, rolamento de pedras ou chuvas intensas que comprometam a sua estrutura; moradia caracterizada pela precariedade habitacional; colapso de muro que comprometa a segurança da moradia, entre outros.

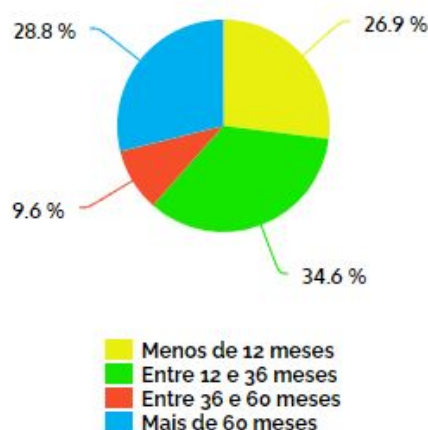
A partir do levantamento de dados realizado no âmbito da Gerência de Habitação, até setembro de 2021 pelo menos 52 famílias estavam inseridas no auxílio habitacional, muitas delas aguardando por uma solução habitacional do município desde as chuvas de 2008, o que infere a ausência do poder público municipal na solução habitacional definitiva para as famílias.

O Gráfico 1 evidencia o tempo de espera em meses dos beneficiários pela solução habitacional definitiva do município, apontando uma das faces da realidade e da (não) política habitacional do município de Florianópolis.

Gráfico 1-
habitacional- tempo de
habitacional definitiva

Tempo de espera pela solução habitacional em meses

Auxílio
espera pela solução



*Dados com base nas 52 famílias beneficiárias do auxílio habitacional

FONTE: Elaborado pela autora.

De acordo com o Gráfico 1, é possível afirmar que várias famílias que recebem o auxílio habitacional estão há mais de uma década aguardando uma solução habitacional pelo município de Florianópolis, realidade que contradiz o caráter temporário do benefício. O auxílio habitacional faz parte da Ação 10 prevista no PMHIS, qual seja: Atendimentos emergenciais e contingenciais em razão de situações de calamidade, a qual

[...] tem como objetivo promover atendimentos habitacionais emergenciais frente a situações de catástrofe. Não há como estabelecer um planejamento nem estimar metas ou quantidades, pois se trata de ocorrências emergenciais, no qual o poder público deverá atender todas as famílias afetadas, por meio das seguintes ações articuladas: Alojamentos provisórios para situações emergenciais; Cadastro das famílias afetadas pela situação de calamidade; Garantia de aluguel social para as famílias cadastradas/afetadas pela calamidade; Inscrição da família no P1 – Programa de Provisão Habitacional, concedendo prioridade no atendimento. (PMF, 2012, p. 92).

A espera das famílias por uma solução habitacional, seja de 12, 36, 60 meses ou mais de uma década, aponta que o auxílio habitacional no município de Florianópolis tem sido mais uma solução definitiva do que temporária e emergencial para as famílias cujas moradias estão enquadradas no déficit qualitativo. Silva (2020, p. 17) reforça a “reiteração do provisório” ao se referir ao benefício Auxílio Aluguel no município de São Paulo, cuja concessão é determinada principalmente pela remoção das famílias sob atuação do próprio poder público para viabilização das obras do PAC e ao Parceria Social (também atrelado à verbas pecuniárias para os fins de habitação), que segundo a autora, incorpora demandas por atendimento habitacional definitivo e não provisório, condicionando o emprego da verba pecuniária como resposta ao déficit habitacional. Nas palavras da autora

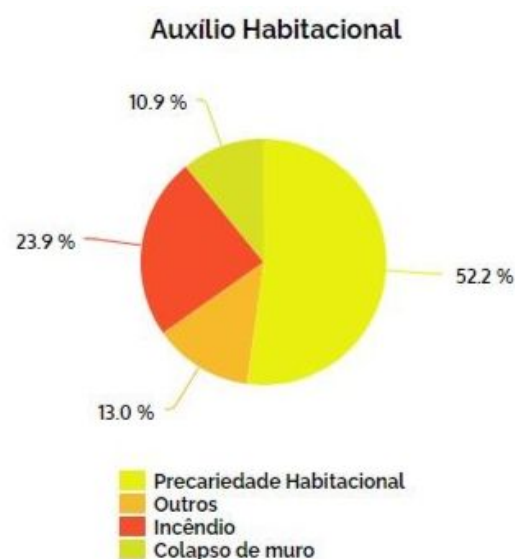
Nesse contexto, é questionável definir o Auxílio Aluguel como benefício ou serviço de apoio habitacional de assistência. Ademais, se a maior parte dos pagamentos de verba se destina a esse agrupamento, a magnitude alcançada pelo subsídio demonstra ser perene e de difícil alteração. [...] Em adição, um olhar atento para aqueles que dependem do Auxílio Aluguel evidencia com clareza que o recurso é majoritariamente empregado para custear despesas habitacionais de pessoas que deveriam ter o acesso à moradia definitiva garantido pelo Estado. (SILVA, 2020, p. 17 e 19)

A Lei menciona, inclusive, a prioridade às famílias inseridas no benefício em relação aos projetos habitacionais de interesse social, no entanto, apenas a redação da Lei não é suficiente para concretizar as ações habitacionais destinadas a tais demandas. Deveras, não existe atualmente nenhum projeto habitacional previsto para atender as demandas habitacionais, tampouco um projeto destinado exclusivamente às demandas compreendidas no auxílio habitacional.

De qualquer forma, não se anula a importância do auxílio habitacional enquanto uma das ações de política pública que representa a possibilidade de materialização do direito à moradia face às demandas habitacionais, afinal, as famílias ou indivíduos em situação habitacional de emergência e de vulnerabilidade social encontram o amparo legal para desocupar uma moradia que esteja oferecendo risco para alugar outra que ofereça a devida segurança. Com efeito, o que está sendo problematizado é própria característica de tornar definitivo o que deveria ser provisório, o que põe em xeque a própria linha de ação do benefício face às demandas habitacionais.

Desse modo, no que concerne à tais demandas, o auxílio habitacional é expressão da precariedade habitacional no município de Florianópolis, haja vista que mais da metade das moradias, cujas famílias estão inseridas no benefício, foram interditadas em razão da precariedade habitacional, para ser exata, o percentual que corresponde à estimativa é de 52,2%, ao lado de outras motivações quais sejam: incêndio- 23,9%; colapso de muro- 10,9%; e outros- 13,0% conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2: Motivações das interdições das moradias



**Dados com base em 52 famílias inseridas no auxílio habitacional*

Fonte: Elaborado pela autora

Quando se fala de precariedade habitacional é necessário esclarecer de qual ponto de vista este termo está sendo apropriado, isso porque o termo contempla desde indicadores de inserção urbana, como as condições de infraestrutura, por exemplo, até condições de habitabilidade da moradia propriamente dita.

No recorte específico do auxílio habitacional, o termo precariedade habitacional está relacionado mais especificamente às condições de habitabilidade da moradia e aproxima-se da noção de precariedade domiciliar preconizada por Santos (2019, p. 25):

Dessa forma, define-se aqui a dimensão da precariedade domiciliar como o recorte de variáveis de condições de habitabilidade relacionados à escala da moradia, ou seja, “da porta pra dentro”, objeto da presente pesquisa abrangendo aspectos de condições de salubridade – iluminação, ventilação, proteção contra frio, calor e umidade – adensamento, contemplando área interna disponível para o desempenho de funções da moradia, bem como a relação área por morador, e segurança física e estrutural, referente à tipologia, tipos de materiais, existência de patologias construtivas e fatores de risco de injúrias e acidentes.

O levantamento de dados no que concerne às moradias interdidas pela Defesa Civil do município foi realizado com base nos Relatórios de Vistoria da Defesa Civil, o qual expõe as condições da moradia, inclusive contendo fotografias, o que possibilitou um olhar analítico acerca das condições de habitabilidade das moradias interdidas, e com base nos Relatórios de Inclusão ou Situacional elaborados no âmbito do Serviço Social, em que a partir da leitura de tal documentação foi possível aproximar-se da realidade habitacional das famílias inseridas no auxílio habitacional. Uma das faces dessa realidade é justamente a precariedade habitacional, conforme aponta a própria descrição de uma determinada moradia:

A casa está bem precária, com buracos no assoalho, madeiramento comprometido, telhas quebradas e sustentação afetada. A água que abastece a casa é da cachoeira. A casa está em risco devido ao comprometimento dos pilares de sustentação. Conforme Parecer técnico da engenharia a moradia apresenta goteiras devido a algumas telhas que se encontram quebradas, o assoalho está bastante danificado, exigindo a imediata substituição. Portanto, uma moradia caracterizada principalmente pela precariedade habitacional devido a ação do tempo e ausência de manutenção. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2020)

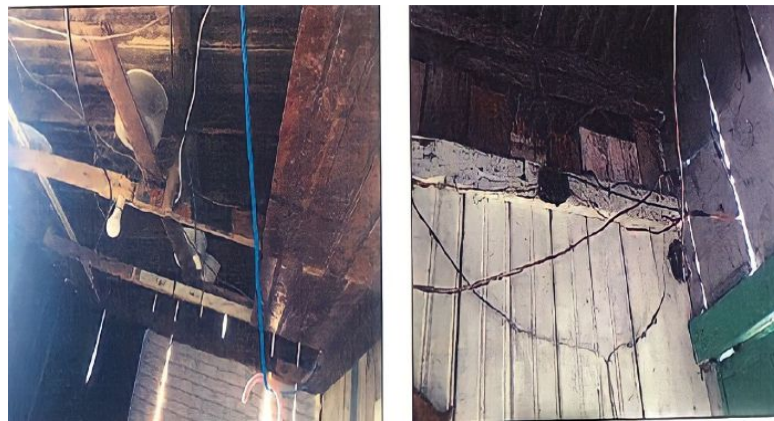
Partindo da caracterização supracitada e do percentual de 52,2% correspondente à precariedade habitacional, ambos relacionados ao benefício auxílio habitacional, é possível inferir que Florianópolis também é palco das condições habitacionais concernentes às outras cidades brasileiras, em que

[...] a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das metrópoles e grandes cidades. Nessas circunstâncias, a autoconstrução espontânea torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um longo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos

materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce. (AZEVEDO, 1988 p. 116)

Sendo assim, o auxílio habitacional é reflexo justamente de tais condições habitacionais, as quais a classe trabalhadora está submetida, e evidencia a ausência do poder público no enfrentamento da questão habitacional, haja vista a escassez de soluções habitacionais para as 52 famílias beneficiárias. A Figura 1 ilustra um pouco dessa realidade e o baixo padrão construtivo das moradias:

FIGURA 1: Fotografia interna de uma moradia interditada pela Defesa Civil



FONTE: Fotos do Relatório de Vistoria da Defesa Civil

A figura explicita o baixo padrão construtivo da moradia e a fiação exposta, o que aponta a ausência de técnicas, materiais e profissionais adequados e necessários à construção de uma moradia adequada. A própria caracterização relativa à moradia da Figura 1 evidencia a precariedade habitacional:

A residência do tipo mista (madeira/alvenaria) apresenta precariedade habitacional devido ao baixo padrão construtivo e falta de manutenção ao longo dos anos. Segundo relatório de vistoria foi verificado que os elementos estruturais são precários. Durante a vistoria, identificou-se o baixo padrão construtivo, onde o local se caracteriza como precariedade habitacional por não apresentar segurança, estabilidade e salubridade. Caracterização da moradia: Edificação executada em tábuas de madeira com fechamento em telha de fibrocimento; pilar sobreposto ao solo; pilar de madeira corroída; barrotes de assoalho aparentemente podre; assoalho instável; telhado danificado, baixo padrão construtivo. Possui relatório de vistoria. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2020)

Tais condições habitacionais refletem a insalubridade das moradias caracterizadas pela precariedade habitacional e que apresentam as principais características: baixo padrão construtivo, fiação elétrica exposta, estado avançado de deterioração, ausência de manutenção, construção em madeira, e evidentemente, a inexistência de segurança, atributos que reforçam a precariedade habitacional como característica das moradias do município e a própria questão habitacional no bojo do espaço urbano. No que concerne às famílias

beneficiárias, a partir das orientações, contatos e atendimentos realizados no percurso de estágio, é possível concluir que todas elas compartilham da mesma expectativa: uma solução habitacional definitiva do município.

Vale ressaltar que cada família requer uma solução habitacional diferente, isso vai depender justamente da condição habitacional que condicionou a concessão do benefício. Quando a moradia está localizada em uma Área de Preservação Permanente (APP), por exemplo, a família está enquadrada na Ação 9, cujo objetivo é “garantir o reassentamento de domicílios comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, ou por se localizarem sobre áreas de preservação ambiental, ou por necessidade de remanejamento devido a melhorias urbanísticas.” (PMF, 2012, p. 90). Neste cenário, a solução habitacional se dará por meio do Programa de Provisão Habitacional, conforme está previsto no PMHIS. Portanto, em que pese família estar inserida no auxílio habitacional, trata-se de uma demanda habitacional compreendida no déficit quantitativo, mas que cabe concessão do auxílio habitacional dada as condições da moradia.

Diferentemente da situação supracitada, as moradias atingidas ou completamente consumidas pelo fogo podem ser atendidas com a construção de uma nova moradia ou com a reestruturação da parte afetada, desde que o terreno/moradia não esteja localizado em área de risco. No caso da precariedade habitacional, em que o terreno seja suscetível à intervenção do poder público municipal, a solução habitacional poderá ser tanto a recuperação da moradia quanto a construção de uma nova moradia, e neste último caso, é necessário esclarecer que tal solução habitacional se faz necessária justamente pelo estado avançado de depreciação da moradia, em que não é mais possível realizar uma mera reforma ou recuperação.

O gráfico 3 representa o tempo de espera das famílias, cujas moradias se enquadram para a solução habitacional definitiva via construção de uma nova moradia ou para a recuperação habitacional no próprio terreno de posse do beneficiário dada a precariedade habitacional.

GRÁFICO 3: Auxílio tempo de espera pela habitacional definitiva



*Dados com base em 21 famílias do auxílio habitacional

FONTE: Elaborado pela autora

Essa solução habitacional, em tese, demanda menos ônus do poder público se comparada à provisão habitacional, por exemplo, isso porque o beneficiário já possui o terreno e a própria moradia, o que de um modo geral representa condições favoráveis à intervenção do poder público municipal. No entanto, das 52,2% moradias contempladas no indicador de precariedade habitacional (Gráfico 2), pelo menos 77,7% aguardam essa solução habitacional específica e definitiva do município por um período considerável, com destaque para o período de 1 a 3 anos, que corresponde ao percentual de 38,1%, tendo inclusive famílias que aguardam mais de 10 anos- 14,3%. Desse modo, além do auxílio habitacional expressar a precariedade habitacional intrínseca à realidade habitacional do município de Florianópolis, o tempo de espera das famílias pela solução habitacional é um indicativo de como a questão habitacional, e neste caso, mais especificamente a precariedade habitacional, estão sendo negligenciadas pelo poder público municipal, apontando a ausência de uma política habitacional consistente.

E neste âmbito, enfatiza-se aqui a Ação 12- Melhorias habitacionais preconizada no PMHIS, a qual está relacionada ao enfrentamento do déficit qualitativo do município, e que, por via de regra teria um grande potencial no enfrentamento da precariedade habitacional, mas que na prática deixa a desejar em diversos aspectos, conforme será discutido nas subseções que seguem.

4.2 A AÇÃO 12- MELHORIAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: PODER PÚBLICO MUNICIPAL OMISSO?

Partindo dos olhares e inquietações no seio da experiência de estágio curricular em serviço social realizado no âmbito da habitação no município de Florianópolis é que se propõe

a análise da Ação 12 do PMHIS de Florianópolis (2012): as melhorias habitacionais, ação que integra a política habitacional de Florianópolis e que, se fomentada pelo município, pode ser assumida enquanto potencial ação no enfrentamento do déficit qualitativo e na viabilização do direito à moradia adequada. Nesta subseção será explicitado no que consiste essa Ação de Melhorias Habitacionais e as intervenções desta natureza já promovidas no município de Florianópolis através dos dados levantados.

Preliminarmente, é necessário situar que a versão preliminar da Política Habitacional de Florianópolis publicada em 2002 mencionava o Programa de Atendimento ao Cidadão, o qual estava atrelado à viabilização de melhores condições de moradia e contemplava a viabilização de financiamento para reformas, ampliação ou conclusão de construção, aquisição de moradia nova ou usada, construção em terreno próprio e aquisição de terreno. No entanto, não havia nenhum programa específico de melhorias habitacionais e que estivesse direcionado à promoção do direito à moradia adequada, o que sugere que naquele momento a dimensão física das moradias não era ponderada quanto à formulação de políticas habitacionais. Em consequência disso, os principais Programas Habitacionais previstos em 2002 eram: o Programa de atuação em assentamentos subnormais de baixa renda; Programa de parcerias; Programa de regularização fundiária e o Programa de atendimento ao cidadão.

Já em 2012 com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, o poder público municipal previu diferentes ações para o enfrentamento das necessidades habitacionais a partir de um diagnóstico habitacional do município e em consonância com a Política Nacional de Habitação. Uma dessas ações é justamente a Ação 12- Melhorias Habitacionais que está vinculada ao Programa de Atendimento ao Cidadão e relacionada ao déficit qualitativo do município. No que tange à Ação 12, de acordo com PMF (2012, p. 93)

A população de baixa renda constrói suas próprias moradias ao longo de anos, com poucos recursos economizados e de modo intermitente, em lotes adquiridos muitas vezes no mercado informal. Esses domicílios recebem constantemente reformas e ampliações realizadas com pouco ou nenhum acompanhamento técnico. O objetivo principal desta ação é garantir na execução, reforma e ampliação dessas moradias por autopromoção, meios que propiciem boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado dos materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada.

De modo geral, as melhorias habitacionais relacionam-se às moradias cujas condições de insalubridade pressupõem a intervenção do poder público municipal para que o direito à moradia adequada seja viabilizado, nesse sentido, como condição para enquadramento na Ação 12, as moradias devem estar “enquadradas no déficit habitacional qualitativo seja por falta de sanitários internos ou por adensamento excessivo em áreas urbanizáveis, ou que

necessitem de reforma pontual” (PMF, 2012, p. 93), além disso, o público alvo da Ação 12 são as famílias cujo rendimento é de 0 a 3 salários-mínimos.

No PMHIS a Ação 12 está atrelada às seguintes atividades: Elaboração de trabalho social com as famílias; Entrega do material de construção e Assistência à execução da obra, ou seja, basicamente o que está previsto na Ação 12 é o fornecimento de materiais para a família executar as devidas melhorias e com assistência de profissionais na execução.

Na prática e no contexto atual o poder público municipal não fornece materiais de construção e as obras de melhorias habitacionais são executadas por intermédio de uma empresa contratada pelo município via processo licitatório e com recursos próprios oriundos do FMHIS. Conforme a Lei complementar Nº 472, de 27 de agosto de 2013 o FMHIS é constituído por:

I - dotações do Orçamento Geral do Município; II - rendas provenientes de aplicação de seus recursos; III - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FMHIS; IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; V - recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos firmados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais e/ou estrangeiras; VI - recursos oriundos de Concessão do Direito Real de Uso sobre áreas públicas, da Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa; VII - recursos advindos do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo; VIII - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; IX - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS; X - subvenções provenientes do orçamento geral do Município; XI - tributos específicos a serem instituídos; XII - recursos provenientes de alienação de imóveis do Município; XIII - recursos provenientes dos pagamentos das prestações dos beneficiários de programas habitacionais; e XIV - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (FLORIANÓPOLIS, 2013)

É necessário adendar que a formalização do contrato é antecedida por um levantamento realizado pela equipe técnica com a finalidade de definir as demandas a serem atendidas bem como o valor do contrato para tanto, e este último passa pela aprovação do Conselho Gestor do FMHIS. Ainda que sob o risco de excessiva síntese, para fins de compreensão da operacionalização das melhorias habitacionais, o Quadro 2 foi elaborado com base na experiência empírica para ilustrar em quais etapas a Ação poderia ser dividida.

Quadro 2- Etapas para ilustrar a operacionalização das melhorias habitacionais

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Realização de processo licitatório para escolha de empresa terceirizada que irá realizar as obras de recuperação habitacional	Formalização de contrato entre o município e a empresa vencedora de licitação	Definição das famílias que serão atendidas pelo contrato vigente com base no valor dos recursos versus necessidades habitacionais	Execução de obras pela empresa terceirizada com acompanhamento do engenheiro técnico da PMF	Finalização da intervenção e entrega das chaves para família cuja moradia foi alvo da melhoria habitacional com o preenchimento termo de recebimento

Fonte: Elaborado pela autora com base na experiência de estágio curricular

Relativo à Etapa 3 é necessário esclarecer que a Gerência de Habitação registra as demandas por melhorias habitacionais dos moradores do município, os quais procuram o poder público municipal justamente com a intenção de requerer o atendimento das suas necessidades habitacionais específicas, basicamente a demanda reprimida seria uma lista de espera. Outra maneira de ciência das demandas por melhorias habitacionais é através do benefício auxílio habitacional, cujos beneficiários apresentam demandas também desta natureza, neste caso, é realizada uma vistoria na moradia interditada pela Defesa Civil pelos profissionais de engenharia e de serviço social para verificar a possibilidade de intervenção com melhoria habitacional.

Deste modo, quando o poder público municipal formaliza o contrato com a empresa terceirizada para realização da intervenção habitacional, a definição das famílias atendidas tem como base justamente este registro, mas é dada prioridade de atendimento aos beneficiários do auxílio habitacional. Para tanto, é analisado o valor do contrato x necessidades habitacionais, ou seja, a definição depende da necessidade habitacional propriamente dita e do valor disponível para realizar as intervenções. Essa definição parte mais de uma visão da equipe técnica da Gerência de Habitação, haja vista a familiaridade com as demandas, do que de um diagnóstico habitacional específico.

A carência de um diagnóstico habitacional ou mesmo a ausência de informações relativas à dimensão física das moradias é desfavorável à própria ação de melhorias habitacionais, pois essa ausência sugere que a intervenção em questão não está sendo dada a devida visibilidade no enfrentamento da questão habitacional. Assim infere-se que

[...] moradias demandam intervenções que possam melhorar de fato as condições de habitabilidade, atender a níveis de “necessidade habitacional” dificilmente quantificáveis: eliminar infiltrações e mofo, viabilizar a iluminação e ventilação de ambientes, prover cômodos de acabamento, reparar trincas, refazer coberturas, promover rearranjos internos e ampliações, entre outras. São intervenções tão particulares, tão diversas, que parecem sumir e, convenientemente, não ganham status de política, programa ou ação pública (SANTO AMORE et al., 2014, p. 10).

Evidentemente, a Tabela 5 confere um panorama geral da ação de melhorias habitacionais, não cabendo restringir à Ação tão somente a tais etapas, justamente porque ela é perpassada outros aspectos tais quais o cenário habitacional que pressupõe tal intervenção, as intervenções propriamente ditas e o próprio entendimento do que seriam as melhorias habitacionais. No que tange ao último aspecto, se faz necessário evidenciar a noção da Ação de melhorias habitacionais registrada na Gerência de Habitação:

Descrição: Trata-se de pequenas reformas nas casas de famílias em situação de vulnerabilidade econômica, a fim de proporcionar melhor qualidade de vida aos seus integrantes. Tais reformas são executadas através de uma empresa contratada após processo licitatório;

Público-alvo: Famílias do município, com renda familiar de até 3 salários-mínimos, proprietárias de um único imóvel e que o mesmo apresente precariedade;

Objetivos: Atender famílias de baixa renda cuja única residência que possui apresente precariedade; promover condições de habitabilidade, salubridade e inserção urbana adequada através da melhoria habitacional. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO)

A Ação de melhorias habitacionais é compreendida enquanto intervenção empregada no contexto de precariedade habitacional do município a partir da realização de pequenas reformas nas moradias. Em que pese estar definida enquanto Ação no enfrentamento do déficit qualitativo do município, de acordo com o levantamento de dados, do ano de 2015 a 2021 foram localizadas tão somente 15 intervenções correspondentes a esse tipo de ação, intervenções ínfimas dado o contexto de precariedade habitacional e considerando a lista de espera no âmbito da Ação, que até setembro de 2021 já contabilizava 79 famílias cujas moradias demandam intervenção do poder público municipal. As escassas ações a nível municipal são expressão da (não) política habitacional, desse modo, é imprescindível realizar uma crítica quanto ao orçamento que é destinado para o setor habitacional no município, diga-se de passagem, ínfimo diante das demandas habitacionais de um modo geral. Para tanto, Tabela 1 apresenta o valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) destinado à habitação de interesse social do ano de 2016 até o ano de 2022.

Tabela 1- Valor destinado à habitação de interesse social de 2016 a 2022

Ano referência do exercício financeiro	Valor destinado à habitação	Valor total da receita do município	Percentual do valor destinado à habitação
LOA 2016	R\$152.886.086,00	R\$2.760.121.866,00	5,53%
LOA 2017	R\$39.394.613,00	R\$2.317.025.662,00	1,70%
LOA 2018	R\$24.624.790,00	R\$2.472.833.189,00	0,99%
LOA 2019	R\$1.355.288,00	R\$2.180.495.600,00	0,06%
LOA 2020	R\$1.756.030,00	R\$2.357.582.046,00	0,07%
LOA 2021	R\$1.186.050,00	R\$2.454.678.930,00	0,04%
LOA 2022	R\$1.286.339,00	R\$2.827.813.561,00	0,04%

Fonte: Elaborado pela autora

A partir da Tabela 1 é possível inferir que houve queda abrupta do investimento em habitação de interesse social do município nos últimos anos, com destaque para os anos de 2019, 2021 e 2022 que apresentam os menores percentuais de investimento face à receita total

do município. Evidentemente, o investimento em habitação de interesse social não é prioritário para o município, a exemplo, a LOA de 2021 previu o valor de R\$ 225.679.592,00 (9,19% da receita total) para o setor de Urbanismo contra R\$ 1.186.050,00 destinado ao FMHIS. Para o ano de 2022 a mesma lógica se repete: Urbanismo R\$ 248.168.835,00 (8,77% da receita total) contra Habitação R\$ 1.286.339,00. Claramente, a política habitacional não se fará sem investimento. De acordo com Maricato (2001, p. 118-119) a moradia

[...] também tem uma ligação com os mais vivos interesses que estão presentes no poder local: aqueles que disputam os investimentos públicos em infra-estrutura urbana para se apropriar da valorização imobiliária. Enquanto os movimentos organizados que lutam pela moradia reivindicam principalmente a terra, os setores empresariais concentram suas reivindicações em recursos financeiros, ignorando a questão fundiária. [...] Há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de grande aglomeração. Como esses investimentos conferem rendas aos proprietários fundiários e imobiliários, a disputa pela localizações e pelos investimentos públicos nas cidades é crucial. Os dados de exclusão territorial fornecidos pelas favelas e loteamentos ilegais mostram que a terra urbanizada é um elemento-chave da política urbana e habitacional.

Os altos investimentos no setor de Urbanismo no ano de 2021 e 2022 – e, a propósito, os maiores em relação aos outros setores- revelam os interesses do poder local em priorizar a lucratividade no seio urbano em detrimento do investimento na política de habitação de interesse social, o que reflete justamente nas poucas ações de melhorias habitacionais nos últimos anos. Não à toa, a Ação 13- Assistência Técnica, que integra o Programa de Atendimento ao Cidadão ao lado das melhorias habitacionais, não foi posta em prática até hoje. Assim, a discussão sobre as melhorias habitacionais implica em apontar o vazio de uma política habitacional, que deveria ser ampla, mas não o é pela omissão do poder público municipal face à questão habitacional, uma vez que os investimentos públicos estão determinados pela lógica mercadológica. Nesse contexto, as ações no campo da promoção do direito à moradia e à cidade simplesmente não tem materialidade.

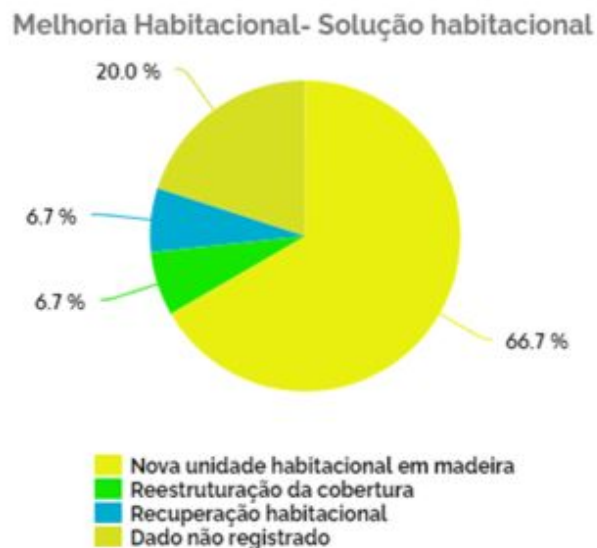
4.2.1 REFLETINDO AS INTERVENÇÕES REALIZADAS E O PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS

De qualquer forma, é necessário situar as características das escassas intervenções realizadas, que servem de subsídio para compreender como a Ação está sendo assumida pelo poder público municipal. O levantamento de dados confirma uma tendência da Ação de melhorias habitacionais: não se trata tão somente de reformas pontuais dado o nível de precariedade habitacional em que é necessária a substituição da moradia. Neste sentido, uma

particularidade da Ação de melhorias habitacionais é que nos contratos podem estar previstos valores correspondentes aos custos da construção de uma nova moradia, ou seja, a Ação também viabiliza a reconstrução de um imóvel, e mesmo quando não se tem este quantitativo, o engenheiro técnico realiza o levantamento do quantitativo disponível para cada item que seria destinado à uma melhoria habitacional diferente- janela, madeira, piso, hidráulica, elétrica, por exemplo- disponível no contrato vigente, sendo possível enquadrar uma família com a reconstrução da moradia dada a necessidade habitacional a partir de um contrato atrelado à Ação.

O Gráfico 3 apresenta as soluções habitacionais viabilizadas pela Ação de melhorias habitacionais, com destaque para a nova unidade habitacional em madeira.

Gráfico 3: Solução habitacional viabilizada pela Ação de melhorias habitacionais



**Dados com base em 15 famílias beneficiadas pela melhoria habitacional*

Fonte: Elaborado pela autora

Embora se trate de uma solução habitacional relacionada às moradias já existentes e que apresentam algum tipo de precariedade habitacional, a intervenção tem se constituído enquanto alternativa para substituir moradias que já estão em um estágio tão avançado de deterioração que a demanda habitacional não seria solucionada tão somente com uma “reforma”, que é a proposta preconizada pelo município e no PMHIS, a solução habitacional via nova unidade habitacional em madeira representa 66,7%. As descrições das moradias expressam o nível de precariedade habitacional:

Trata-se de uma edificação residencial composta por 03 cômodos, na qual a cozinha e o quarto são executados em madeira e o banheiro em alvenaria, e a residência num todo é fechada em telha cerâmica. Na cozinha a viga de sustentação de madeira está

instável e solta do resto da estrutura, além disso, a parede encontra-se em deterioração e avarias (parede quebrada, tábuas soltas e ausentes). Observou-se a decomposição do assoalho. O usuário informou que em dias de chuva ele dorme no banheiro, pois não há condições de permanecer no quarto. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2020).

A nova construção de moradia não é solução habitacional exclusiva viabilizada pela Ação, pois a recuperação habitacional corresponde à 6,7% e a reestruturação da cobertura também à 6,7% e, ainda, merece atenção o indicador “dado não registrado” que corresponde à 20%, o que sugere a ausência de dados e de registro mesmo quando da intervenção realizada. O dado correspondente ao indicador de “nova unidade habitacional em madeira” também é um indicativo de que a necessidade da Ação de melhorias habitacionais expressa a própria precariedade habitacional no município de Florianópolis. A Figura 2, por exemplo, expressa o quadro de precariedade habitacional antes da intervenção.

Figura 2- Condição de precariedade habitacional



Fonte: Gerência de habitação

A descrição e caracterização das moradias alvo das melhorias habitacionais confirmam que a Ação é empregada principalmente sob condições precárias de habitação:

A habitação apresentava precariedade severa, edificada de forma mista, onde na parte de madeira se encontravam dois quartos, banheiro e a cozinha. Foi possível observar também grande acúmulo de objetos na casa, falta de ventilação, fiação exposta e infiltração da água da chuva, o que deixa o imóvel úmido e com a presença de mofo, podendo ainda observar quantidade de pássaros engaiolados. As imagens evidenciam fiação elétrica aparente e precária, a estrutura precária casa e parte do forro que está caindo/desabando. Pode-se observar madeiras de sustentação do telhado deterioradas pela ação do tempo e por cupins, assim como frestas que permitem a entrada de água em dias de chuva. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2019).

O Quadro 3 aponta a condição habitacional e o respectivo percentual correspondente a cada situação.

Quadro 3- Condição habitacional x percentual correspondente face as 15 melhorias habitacionais já promovidas

Condição habitacional	Percentual correspondente
Precariedade habitacional	60%
Incêndio	6,6%
Dado indisponível	33,33%

Fonte: Elaborado pela autora

A predominância da condição de precariedade habitacional das moradias contempladas com a melhoria habitacional reflete o acesso à moradia principalmente via autoconstrução pelos sujeitos vulnerabilizados, sendo necessário adendar que

No sentido da autoconstrução enquanto prática das classes de baixa renda [...] esta remete-se à resposta possível desta população frente às dinâmicas presentes na produção da cidade capitalista, perpassando por suas engrenagens, narrativas e discursos e não podendo ser desvinculada do campo social. Superando sua forma final física, a moradia da população de baixa renda representa seu processo de morar e de habitar a cidade, sendo sua materialidade um produto das relações pessoais, da estrutura social e histórica do morador. (LINHARES, 2019, p. 2)

Sob esta ótica é fundamental reforçar que ao falar da precariedade habitacional atrelada à população de baixa renda, é imprescindível considerar que o acesso à moradia via processo de autoconstrução é resultado da exclusão desta classe do acesso à moradia via mercado ou política habitacional, e que nestes casos, o acesso à moradia se dá pela legitimidade de acesso às condições básicas de sobrevivência, portanto é necessário olhar para além da precariedade habitacional e não a restringir tão somente à “forma” final física das moradias. De acordo com Linhares (2019, p. 2)

Sugere-se que as análises a respeito da autoconstrução concentrem esforços em entendê-la para além da materialidade gerada, mas como processo de morar da população de baixa renda resultante das relações socioespaciais vivenciadas pelos seus habitantes. Tal proposição vislumbra a definição de um conceito de precariedade livre dos estigmas sociais e estéticos ligados à autoconstrução. A partir do momento em que se entende a materialidade da moradia autoconstruída como processo de inserção na cidade e como expressão cultural, econômica e social do morador, derrubam-se os critérios de análise fixos, estanques e imagéticos que vinculam o morar do pobre à precariedade. Assim, ao invés de utilizada como argumento para a expropriação, a reformulação do conceito da precariedade pode contribuir para ações de intervenção nos espaços habitados por esta faixa de renda de forma e promover a efetiva transformação social dos moradores.

Para todos os efeitos, o levantamento de dados corrobora que a Ação de melhoria habitacional poderia ser assumida pelo poder público municipal enquanto instrumento de enfrentamento da precariedade habitacional no município de Florianópolis, pois mais da

metade (60%) das moradias cujas famílias foram beneficiadas com a Ação de melhoria estavam em estado de precariedade habitacional, demandando a intervenção do município. No entanto, é preciso observar que as intervenções se dão de forma pontual e isolada, reflexo disso é o contingente que foi alcançado pela Ação: apenas 15 famílias, por essa razão é que a Ação de melhorias habitacionais não pode ser definida como um instrumento deste patamar (de enfrentamento), pois a sua materialidade depende da articulação com outros instrumentos no âmbito da promoção do direito à moradia, isto é, depende da tangibilidade da política habitacional. A propósito, a inexistência de uma política habitacional concreta é justamente o que determina a escassez e a imaterialidade de tais ações.

Evidentemente, a Ação não está desvinculada do próprio contexto de precariedade habitacional municipal, de fato, só é possível compreendê-la partir do reconhecimento de tais condições habitacionais no seio urbano, contudo, o ínfimo contingente contemplado com a intervenção reforça e denuncia o descompromisso do poder público face a implementação da política habitacional. Não seria exagerado, portanto, afirmar que a (não) política habitacional de Florianópolis não cumpre com a sua função social. Isto é, se uma Ação que é parte de uma política habitacional contempla um público tão limitado (para não dizer nulo), não é preciso muito esforço para enunciar a futilidade com a qual o poder público trata o conjunto de ações habitacionais, que, por sinal, só existem no PMHIS e não extrapolam o campo meramente burocrático e administrativo do instrumento.

É claro que se a Ação for julgada de forma isolada considerando-se a materialização do direito à moradia adequada para as famílias contempladas, vislumbra-se o seu cunho positivo e qualitativo. A Figura 3, a exemplo, demonstra que o contexto de precariedade habitacional foi modificado a partir da intervenção com a melhoria habitacional.

Figura 3- Antes e depois da moradia alvo de melhoria habitacional



Fonte: Gerência de habitação

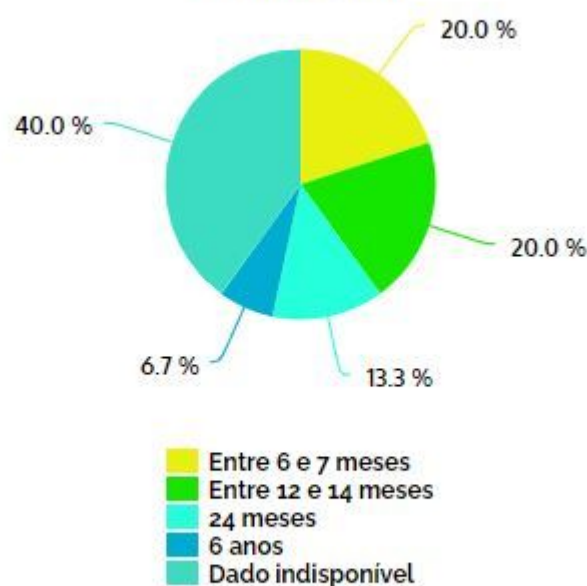
Nesse sentido, reconhece-se que a Ação, principalmente no contexto de precariedade habitacional, oportuniza a materialização do direito à moradia adequada para as famílias alcançadas, haja vista a que a intervenção pressupõe a atenuação das condições de insalubridade e insegurança atreladas à moradia precária, e neste caso específico, a construção de uma nova moradia em condições adequadas.

Conforme corroborado por um dos Relatórios elaborados no âmbito do serviço social “Com a inserção do usuário na Ação de melhoria habitacional foi possível realizar a construção de uma nova moradia em condições adequadas [...] já que o seu antigo imóvel se encontrava em condições insalubres”. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2021). Todavia, enquanto Ação fragmentada e desarticulada da política habitacional, as melhorias habitacionais não ensejam o enfrentamento da questão habitacional, tampouco do déficit qualitativo, dada as raras demandas atendidas.

O tempo de conclusão de atendimento da demanda é outra questão que deve ser ponderada quando se fala da Ação, pois aponta qual a importância que o poder público municipal (não) está dando às demandas no campo das melhorias habitacionais. Para melhor compreensão, o Gráfico 4 apresenta o tempo de espera das famílias pela solução habitacional

Gráfico 4- Melhoria habitacional- tempo de conclusão do atendimento da demanda

Melhoria Habitacional- Tempo de conclusão da demanda



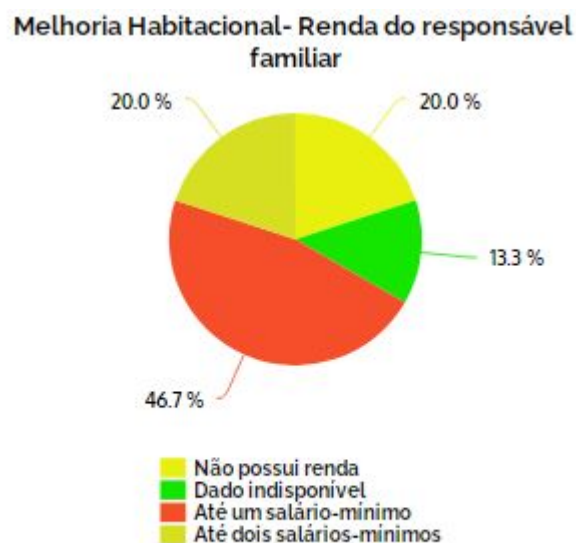
**Dados com base em 15 famílias beneficiadas com a melhoria habitacional*

Fonte: elaborado pela autora

Os dados levantados apontam que 20% das famílias aguardaram de 6 a 7 meses para ter a necessidade habitacional atendida, 20% aguardaram de 12 a 14 meses, 13,3% aguardaram 24 meses e 6,7% ficaram um total de 6 anos aguardando pela intervenção habitacional, os outros 40% correspondem ao dado indisponível. Nesse sentido, é possível inferir que há uma oscilação no tempo de espera para atendimento, ou seja, não há uma média precisa, a conclusão do atendimento vai depender da necessidade habitacional e dos recursos direcionados ao atendimento de tais demandas. De qualquer forma, fica evidente que nenhuma das famílias teve solução habitacional imediata por intermédio do município, o que é um fator que corrobora para elevação dos níveis de precariedade da habitação. Ou seja, dada a demora no atendimento da demanda se torna inviável solucionar o “problema” apenas com uma reforma ou melhoria, principalmente quando se trata de precariedade habitacional, que será agravada com o tempo.

A análise das melhorias habitacionais não se esgota na discussão das soluções habitacionais ou mesmo nas condições habitacionais que condicionaram tal intervenção, sendo necessário ponderar que a realidade habitacional envolvendo a Ação é atravessada pela condição socioeconômica das famílias e de gênero. No que tange a situação socioeconômica, a renda do público-alvo não ultrapassa a faixa dos dois salários-mínimos.

Gráfico 5- Melhoria habitacional- renda do público-alvo



**Dados com base em 15 famílias beneficiadas com a melhoria habitacional*

Fonte: elaborado pela autora

Em dados precisos, 46,7% possuem renda de até um salário-mínimo ao passo que 20% têm renda de até dois salários-mínimos, e ainda, 20% não possui renda, o restante refere-se a dado indisponível- 13,3%. Os indicadores apontam a desigualdade social no município de Florianópolis, em que justamente a classe subalternizada tem sido excluída do direito à moradia, sendo, evidentemente, a classe que não é alcançada pela política e pelo mercado habitacional de modo geral, e que por esse motivo necessita da intervenção do poder público municipal por meio da Ação de melhorias habitacionais dado o nível de precariedade da habitação.

Outro aspecto que se imbrica à Ação é questão de gênero, em que 71,4% do público-alvo é constituído pelo gênero feminino, ao lado do percentual de 28,6% correspondente ao gênero masculino. Além dos dados sugerirem a mulher como responsável pela gestão habitacional no âmbito doméstico, também apontam uma maior vulnerabilidade habitacional no gênero feminino, o que corroboram os papéis atribuídos ao gênero feminino, a feminização da pobreza³² e as desigualdades de gênero na sociedade capitalista. De acordo com Monteiro (2015, p. 51)

A assimetria do processo de apropriação do sistema urbano na cidade capitalista possui recorte de classe, de gênero e de raça/etnia, e é mediada via intervenção do Estado, por meio de políticas de públicas. A noção de classe social compreende a assimetria no acesso material ao sistema urbano, demonstrando como o espaço materializa as desigualdades sociais, enquanto, a noção de gênero envolve a assimetria no acesso ao sistema urbano de formas objetiva e subjetiva. O habitus que media as relações em uma sociedade de fortes raízes patriarcais e organizada a partir da privatização da “produção do viver”, determina papéis sexualizados que interferem na apropriação simbólica e material do sistema urbano, principalmente para a mulher trabalhadora, pobre e negra.

Deste modo, a elaboração de políticas habitacionais não deve estar desvinculada das desigualdades de gênero perpetuadas na sociedade capitalista, que subjagam o gênero feminino à precariedade habitacional e, conseqüentemente, ao não acesso ao direito à moradia.

Soma-se a isso as famílias beneficiárias do auxílio habitacional que se enquadram perfeitamente na Ação de melhorias habitacionais, mas que estão pelo menos há mais de um

³²“O conceito ‘feminização da pobreza’ representa a idéia de que as mulheres vêm se tornando, ao longo do tempo, mais pobres do que os homens. [...] Portanto, a feminização da pobreza é um fenômeno que pode ser atribuído ao modo de participação da mulher no mercado de trabalho pelos seguintes motivos: (a) há uma prevalência de mulheres trabalhando em tempo parcial ou em regime de trabalho temporário; (b) discriminação salarial; (c) concentração em ocupações que exigem menor qualificação e para os quais os salários são baixos; e (d) participação nos mais baixos níveis da economia informal” (NOVELLINO, 2004, p. 2-3)

ano aguardando uma solução habitacional definitiva do município. Ou seja, o auxílio habitacional expressa inúmeras demandas no campo das melhorias habitacionais.

Ressalta-se, não é uma tentativa de anular o papel que a intervenção em ações de melhorias exerceu no âmbito das famílias beneficiadas, mas sim de evidenciar que se trata de uma ação pontual e desarticulada, dada as ínfimas intervenções de 2015 a 2021 e considerando que não possui como alvo uma comunidade específica, em consequência disso essa intervenção acaba por ser reduzida à uma ação de cunho paliativo na esfera da materialização direito à cidade e à moradia. Nas palavras de Amaral e Kawahara (2019, p. 14)

Pensar uma política habitacional para redução do quadro de precariedade que está instalado em muitas habitações pelo país é urgente. A redução do déficit qualitativo é relevante. No entanto, é necessário pensar uma política habitacional integrada, na qual as melhorias habitacionais se juntariam a outros instrumentos e ações para promoção do direito à cidade na política urbana — regularização fundiária, obras de urbanização e contenção de encostas, drenagem, saneamento, etc . O investimento em ações pontuais não seria relevante para enfrentar altos índices de inadequações habitacionais.

As ações de melhorias habitacionais no seio urbano de maneira isolada não tem efeito significativo no enfrentamento do déficit qualitativo, por isso é necessário que a Ação ocorra de forma aliada a outros instrumentos atrelados ao direito à cidade e à moradia, como os Programas de Urbanização, por exemplo, que são implementados em comunidades específicas. Enquanto fragmentada no âmbito da política habitacional de Florianópolis e desvinculada de outras intervenções habitacionais, a Ação não terá a efetividade no contexto de precariedade habitacional que teria caso fosse fomentada pelo município. Deveras, a negligência do poder público municipal quanto à Ação acaba por diminuí-la à uma ação abstrata na realidade habitacional de Florianópolis.

4.3 A DEMANDA REPRIMIDA – CONSIDERAÇÕES SOBRE A (NÃO) POLÍTICA HABITACIONAL

Mais que falar das intervenções realizadas no campo das melhorias habitacionais, é necessário situar a Ação face às demandas que pressupõem a intervenção do poder público municipal, mas não são atendidas. De fato, é preciso problematizar que no hiato de seis anos foram localizadas apenas quinze melhorias habitacionais, o que sugere que a precariedade habitacional- principal objeto de intervenção da Ação- está sendo negligenciada pelo município, pois a Ação que seria instrumento de enfrentamento do déficit qualitativo não está

sendo fomentada, a propósito, no ano de 2021 apenas duas famílias foram beneficiadas com a Ação de melhorias habitacionais. Reflexo disso é o diminuto investimento do município na política de habitação de interesse social nos últimos anos, conforme foi visto na Tabela 1. Aliás, a ausência de investimento- e obviamente falta de interesse do município- condiciona a não conformação de uma política habitacional de fato. A Tabela 2 apresenta os recursos que foram destinados ao setor habitacional a partir de 2005 até 2010.

Tabela 2- Comparação entre os valores referentes à receita total de Florianópolis e os investidos em Habitação no município de Florianópolis de 2005-2010

Ano	Receita Total	Investimento total em Habitação	% de recursos próprios investidos em habitação
2005	430.516.657,55	3.711.021,13	0,24%
2006	526.946.323,66	5.358.311,75	0,28%
2007	599.040.843,09	7.159.739,51	0,33%
2008	687.923.335,01	8.261.568,83	0,34%
2009	782.605.012,07	8.694.076,79	0,31%
2010	919.808.343,92	9.577.895,79	0,29%

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social- 2012.

Fazendo uma comparação entre os recursos destinados ao setor habitacional a partir do ano de 2005 até 2010 e os recursos destinados nos últimos anos, é possível inferir que não houve aumento de investimentos, pelo contrário, nos últimos anos o valor destinado ao setor habitacional foi menor do que nos anos anteriores face a receita total, com exceção do ano de 2016 e 2017 que apresentaram maiores percentuais. De qualquer forma, o investimento é ínfimo para atender as demandas habitacionais do município e praticamente nulo diante da receita total. No PMHIS de 2012 já era preconizado a necessidade de aumentar o investimento na habitação de interesse social, haja vista que os investimentos representavam (de 2005 até 2010) em média 0,30% da receita total, “sendo necessário aumentar mais de três vezes os recursos investidos para completar a proposta de 1% do investimento municipal” (PMF, 2012, p. 125). Mesmo assim, as necessidades habitacionais previstas para cada ação no Plano demandavam um investimento muito maior que 1%. Segundo a PMF (2012, p. 125)

De acordo com as necessidades previstas para programa de ações conforme estimativas expostas [...] seria necessário o investimento no valor equivalente à 8,4% da receita total. Sendo assim, é fundamental que haja captação de recursos externos, via Governo Federal ou Estadual, bem como por meio de outras ações [...] para garantir recursos ao FMIS e viabilizar a efetivação das ações. Entretanto, verifica-se que aumentar em 8,5 vezes o investimento no FMIS é uma meta audaciosa.

Assim, considerando o histórico de (não) investimento no setor habitacional, infere-se que a promoção do direito à moradia certamente não é prioridade do município, aliás, seria uma ilusão cogitar que o valor investido é consoante ao atendimento das necessidades

habitacionais, longe disso. O Grupo de Estudos Habitacionais³³ elaborou uma “Discussão Norteadora da Política Habitacional de Florianópolis” em 2004 e já mencionara a questão dos recursos como uma das problemáticas a ser enfrentadas no âmbito da habitação de interesse social, de acordo com o Grupo os

Recursos destinados à Habitação são incompatíveis com a dimensão do problema; 2.2 Recursos para Habitação são escassos, mas quando disponibilizados, frequentemente não são utilizados por vários dificultadores como, por exemplo, a falta de projetos e programas previamente definidos; 2.3 Dependência quase exclusiva de recursos do governo federal. (PMF, 2004, p. 9)

Embora se tratar de um documento produzido no ano de 2004, a problemática não ficou no passado e o debate sobre a ausência de recursos destinados a política habitacional é contemporâneo. A exemplo, a demanda reprimida no campo das melhorias habitacionais aponta justamente a pulverização dos recursos no âmbito da habitação de interesse social, conformando uma política habitacional ausente. Na realidade, “Poucos têm a compreensão de que o déficit habitacional brasileiro, tanto quanto o da região da Grande Florianópolis, trata-se na verdade de um déficit de política habitacional, um déficit de ações concretas [...]” (MIRANDA, 2001, p. 5).

A demanda reprimida compreende as demandas habitacionais as quais chegam até o poder público municipal formalmente, seja através de encaminhamento por instituição ou órgão que teve conhecimento da demanda, seja pela própria procura do morador do município de Florianópolis, que busca o poder público municipal para solucionar demanda habitacional relacionada à melhoria. De qualquer forma, reconhece-se que as demandas da população, assim como as no campo do direito à moradia, não podem estar restringidas à demanda reprimida tão somente, porque elas são mais amplas do que o que chega até o poder público. No âmbito da demanda reprimida, são demandas que devido à ausência de contrato vigente, isto é, da ausência de uma política habitacional-não são passíveis de serem solucionadas a curto ou médio prazo, nesse sentido, os moradores que apresentam demandas no campo das melhorias habitacionais ficam em uma espécie de lista de espera aguardando a solução habitacional do município. Tais demandas são registradas de modo sucinto em uma planilha de Excel no âmbito da Gerência de habitação denominada de “Demanda reprimida” a partir de algumas informações, tais quais: nome, data de nascimento, ano do registro, comunidade e descrição da demanda- esse dado em específico não está disponível em todas as demandas.

³³“O Grupo de Estudos Habitacionais, formado por técnicos da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Florianópolis, professores e alunos do GHAB Grupo de Estudos da Habitação - da Universidade Federal de Santa Catarina, técnicos da CAIXA e por técnicos e professores de outras áreas do conhecimento humano vinculados a estas instituições, reunidos, elaboraram um documento que sintetiza as principais idéias relacionadas à Política Habitacional de Florianópolis”. (PMF, 2004, p. 2)

Até 1º outubro de 2021, a planilha já somava 79 famílias registradas no âmbito da demanda reprimida, sendo assim, os dados foram levantados com base nesses registros para a caracterização da demanda reprimida. Alguns dados e apontamentos seguem a mesma lógica daqueles atrelados às intervenções de melhorias habitacionais, e um deles se refere à condição habitacional das moradias cujas famílias aguardam a solução habitacional, em que a precariedade habitacional aparece novamente como principal demanda habitacional a ser solucionada pelo município, correspondendo à 27,8% no âmbito das 79 famílias, dado que confirma a precariedade habitacional como expressão da questão habitacional de Florianópolis. Embora o dado represente a precariedade habitacional especificamente, os outros dados levantados não anulam tal condição habitacional atrelada às moradias da demanda reprimida, como é o caso do indicador “Reconstrução da casa/casa nova” que corresponde a 13,9%, que é determinado também pela precariedade habitacional. Ou seja, a necessidade de construir uma casa nova não está desvinculada do contexto de precariedade habitacional necessariamente, mas optou-se por realizar o levantamento dessa forma porque os dados/registros estavam elencados desta maneira.

Os outros indicadores no âmbito da condição habitacional, referem-se à necessidade habitacional relacionada a forro, telhado ou sistema elétrico que corresponde à 3,8%; Necessidade banheiro ou módulo hidráulico que corresponde à 8,9%, Reformas de um modo geral que corresponde à 2,5%; não se enquadra em melhoria, correspondente à 5,1% e Dado indisponível- 38,0%. Pode-se dizer que todos esses indicadores- com exceção dos dois últimos- não estão desvinculados de uma possível situação de precariedade habitacional, isso porque a ausência do um banheiro em uma moradia, por exemplo, por si só aponta a condição de precariedade, assim como a cobertura em condições precárias. Uma condição aliada a outra, por exemplo, pode determinar um quadro de precariedade habitacional, apesar de nos registros das demandas constar uma necessidade habitacional de forma isolada ou apenas a precariedade habitacional como referência da demanda. Os próprios Relatórios elaborados no âmbito do serviço social revelam tais condições habitacionais:

A referida residência encontra-se com a cobertura comprometida, fazendo-se necessário a substituição completa da mesma, inclusive o forro. O sistema elétrico, devido infiltração do telhado encontra-se totalmente danificado, devendo ser urgentemente substituído. O banheiro está sem as mínimas condições de funcionamento necessitando ser reconstruído. (GERÊNCIA DE HABITAÇÃO, [entre 2015 e 2020])

Assim, infere-se que a precariedade habitacional é uma das características da demanda reprimida e da realidade habitacional de Florianópolis ao lado de uma outra particularidade, que é localização das demandas. O levantamento apontou que 40% das moradias localizam-se

no Maciço Morro da Cruz, que foi alvo de um projeto de urbanização viabilizado pelo PAC, nesse sentido, é possível observar uma tendência à permanência da precariedade habitacional mesmo após implementação de projetos de urbanização, como foi o caso do Maciço. A partir disso, infere-se que a dimensão física das moradias não é contemplada na implementação dos Projetos de Urbanização em Favelas, o que condiciona a consolidação de tais situações de precariedade, conforme pode ser analisado a partir da demanda reprimida no âmbito da realidade habitacional de Florianópolis. De acordo com Santos (2019, p. 47)

[...] parece, de modo geral, não ser a precariedade da moradia autoconstruída o foco das intervenções em favelas. Por um lado preconiza-se a integração da denominada cidade informal à cidade formal, por outro define-se, no contexto atual das favelas nas regiões metropolitanas, a “flexibilização total como norma”, ou seja, a ausência de parâmetros, em nome da aceitação da morfologia e regularização da posse, ignorando-se condicionantes e parâmetros físicos que possibilitem adequadas condições de habitabilidade (salubridade, adensamento e segurança estrutural) nos domicílios, contribuindo, muitas vezes, para a consolidação de situações de precariedade habitacional.

A crítica está no fato de que a (não) política habitacional de Florianópolis não considera o próprio contexto de precariedade habitacional imbricado ao contexto municipal, reflexo disso é a própria demanda reprimida, para a qual não é ponderado um Programa específico e justamente a ausência investimento na Ação de melhorias habitacionais, que atualmente atinge somente os beneficiários do auxílio habitacional- seja dito de passagem que nem isso- além do próprio tempo de espera das famílias pelo atendimento das suas necessidades habitacionais.

O levantamento apontou que 25,3% aguardam aproximadamente 3 anos; 17,7% aproximadamente 4 anos; 3,8% menos de 1 ano; 13,9% aproximadamente um ano; 19% aproximadamente 2 anos; 2,5% mais de 6 anos; 11,4% aproximadamente 5 anos e 6,3% corresponde a dado indisponível. A tendência é o aumento do tempo de espera, haja vista que não há previsão e tampouco contrato vigente para o atendimento de tais demandas.

Neste contexto se considera que, para além de uma possível tentativa de anular o papel que as ações de melhoria exerceu no âmbito das famílias beneficiadas, pode-se afirmar que se trata de uma ação pontual e desarticulada, dada as diminutas intervenções de 2015 a 2021 e considerando que não possui como alvo uma comunidade específica, em consequência disso a intervenção acaba por ser reduzida à uma ação de cunho paliativo na esfera da materialização direito à cidade e à moradia. Nas palavras de Amaral e Kawahara (2019, p. 14)

Pensar uma política habitacional para redução do quadro de precariedade que está instalado em muitas habitações pelo país é urgente. A redução do déficit qualitativo é relevante. No entanto, é necessário pensar uma política habitacional integrada, na

qual as melhorias habitacionais se juntariam a outros instrumentos e ações para promoção do direito à cidade na política urbana — regularização fundiária, obras de urbanização e contenção de encostas, drenagem, saneamento, etc . O investimento em ações pontuais não seria relevante para enfrentar altos índices de inadequações habitacionais

Nesse sentido, é necessário debruçar-se na reflexão do que a Ação poderia ser, mas não é, pois evidentemente aliada a outros programas habitacionais, as melhorias habitacionais teriam um alcance considerável no âmbito do direito à moradia adequada, em contrapartida, no contexto atual é apenas uma Ação que não é fomentada pelo poder público municipal e que não possui o status de política pública. E se a Ação se dá de forma isolada na realidade habitacional é porque não há uma política habitacional de fato, ou seja, é necessário compreender que a efetividade de tais ações é nula no âmbito da questão habitacional quando não há uma política habitacional integrada. Neste caso, as ações pontuais, como é como é o caso da melhoria habitacional, não ensejam a promoção do direito à moradia.

Assim, a presente discussão não se esgota na caracterização da demanda reprimida, mas na análise de uma das ações previstas no PMHIS que poderia ser concreta e efetiva no enfrentamento à realidade habitacional de Florianópolis, mas é abstrata dada a negligência do poder público municipal face à implementação da política habitacional.

Importante enfatizar que no período de 2015 a 2021 apenas 3 contratos foram formalizados no âmbito das melhorias habitacionais, o que aponta a irrelevância da política habitacional na perspectiva do poder público municipal. Deveras, se existisse de fato uma política habitacional, as ações de melhoria seriam assumidas no enfrentamento à precariedade habitacional e conseqüentemente na diminuição do déficit qualitativo do município. Evidentemente, se aliada a outros instrumentos no campo da materialização do direito à cidade e à moradia, as ações de melhoria teriam uma abrangência muito maior. Ou seja

Se trata de promover a qualidade de vida de uma parcela da população que é segregada dos recursos da cidade formal, o que poderia representar um relevante empoderamento sobre o lugar onde se vive. Uma mudança efetiva na qualidade de vida dessas pessoas não se trata da criação de um cenário, de uma melhoria estética em conjuntos de edificações, mas sim de ações que esmeram a reprodução da vida cotidiana, das atividades humanas e das coletividades. Tais intervenções são ainda potencializadas quando há uma participação efetiva dos moradores nos processos de decisão. (AMARAL, KAWAHARA, 2019, p. 8)

Na cidade de São Paulo, por exemplo, o Programa de Aceleração Continuada-Urbanização de Assentamentos precários (PAC-UAP) contemplou o tratamento da precariedade habitacional a partir do componente de Recuperação da Moradia e Melhorias Habitacional, que previa 1.340 domicílios a serem atendidos, e da Produção de Unidades Habitacionais, ambos no âmbito da Urbanização Integral. (SANTOS, 2019). Embora o

Programa em questão não seja isento de críticas, nesse caso em específico nota-se que o tratamento da precariedade habitacional foi incluído como um dos eixos de intervenções nas favelas, sobretudo a partir das Melhorias Habitacionais, ou seja, a ação é assumida sob outro ângulo. Em que pese se tratar de contexto habitacional distinto, é necessário refletir que as melhorias habitacionais foram assumidas em um patamar no qual o direito à cidade está aliado ao direito à moradia adequada ou vice-versa, ou seja, faz parte de uma política mais ampla.

De acordo com Gomes (2014) na cidade de Diadema- SP- o Programa Tá Bonito viabilizado pela Lei 2526/2006 também oportunizou melhorias habitacionais no âmbito da de revitalização de núcleos e conjuntos habitacionais por meio da assistência técnica prestada pelo poder público municipal, especialmente na segunda fase do Programa que contemplou 45 moradias com melhorias habitacionais internas e externas. O programa estruturou-se em 3 fases: a 1º melhoria das faixadas de 39 moradias, 2º melhorias habitacionais internas e externas e 3º construção de 16 unidades residenciais, e

[...] expressões como arejada, iluminada, maior, mais bonita, mais fácil de limpar, mais segura foram utilizadas para extrair dos moradores a sensação de salubridade e de segurança em relação à construção após as reformas. Na média, quase 80% dos entrevistados responderam estarem satisfeitos em relação a estes aspectos. A PMD atribuiu essa percepção positiva devido à priorização no projeto da execução de aberturas, a instalação de revestimentos cerâmicos, a pintura das paredes, as melhorias nas instalações elétricas, execução de escadas e reforço estrutural. (GOMES, 2014, p. 56).

A menção a tais iniciativas não é uma tentativa de igualar o contexto habitacional de Florianópolis ao dos municípios supracitados, mas sim de refletir que não há uma política habitacional integrada no município, sequer melhorias habitacionais. Francamente, não há investimento para tanto. Soma-se a isso as famílias beneficiárias do auxílio habitacional que se enquadram perfeitamente na Ação de melhorias habitacionais, mas que estão pelo menos há mais de um ano aguardando uma solução habitacional definitiva do município. Ou seja, o auxílio habitacional expressa inúmeras demandas no campo das melhorias habitacionais. Nesse sentido, é possível observar que o não atendimento de tais demandas é atribuído a ausência de uma política habitacional. Dado o contexto, Ação é nula face à demanda reprimida e não cumpre com a promoção do direito à moradia adequada, afinal, tampouco há implementação de uma política ampla para o cumprimento da função social da política.

Além disso, uma das alternativas no âmbito da precariedade habitacional e da moradia autoconstruída, a assistência técnica para as famílias de baixa renda no projeto e na construção de moradia econômica é preconizada pela Lei 8583/2011 do município de

Florianópolis, no entanto, é preciso pô-la em prática, já que no bojo da Gerência de Habitação ainda não foi concretizada.

Nesse sentido, além de defender as melhorias habitacionais como política pública imprescindível para o tratamento da precariedade habitacional e enfrentamento do déficit qualitativo, é necessário concebê-la enquanto alternativa para promoção de uma arquitetura mais humanizada, pois no contexto atual a intervenção- quando viabilizada- é assumida por uma empresa terceirizada do ramo da construção civil, a qual intervém a partir de pressupostos meramente contratuais, ou seja, essa intervenção não contempla a presença de um arquiteto, por exemplo, profissional que teria uma proximidade maior com as necessidades habitacionais da família. Assim compreende-se que

As melhorias habitacionais em situações de informalidade podem ser mais um vetor capaz de retomar, através do conhecimento técnico e da escuta das necessidades dos moradores, a promoção de uma arquitetura mais humanizada e saudável para as pessoas que se encontram em vulnerabilidade social. De forma alguma a arquitetura seria capaz de resolver essas questões sociais, mas oferece a melhora de algumas condições para a reprodução da vida cotidiana — descanso, interação social, gozo de uma liberdade individual — com conforto ambiental — ventilação, insolação, isolamento acústico etc. — e segurança. (AMARAL; KAWAHARA, 2019, p. 9)

O fato de o poder público municipal terceirizar as intervenções de melhorias habitacionais revela a ausência de cuidado no enfrentamento da precariedade habitacional, pois dado o contexto habitacional do município é imprescindível a conformação de uma equipe técnica especializada voltada especificamente para o atendimento e acompanhamento de tais demandas habitacionais. Igualmente, é fundamental a elaboração de um diagnóstico habitacional como subsídio para intervenção em comunidades específicas, dado que atualmente as Ações são pontuais e isoladas e não suscitam o enfrentamento do déficit qualitativo, isto é, não alcançam plenamente o objetivo pretendido. A expressão “enxugar gelo” se encaixa perfeitamente para caracterizar a não política habitacional.

Afeta a caracterização da demanda reprimida ainda é necessário incluir dois indicadores: o de gênero e de idade. 79,7% corresponde ao gênero feminino e 20,3 corresponde ao gênero masculino, apontando novamente a vulnerabilidade habitacional do gênero e a figura feminina enquanto titular dos programas de habitação de interesse social. No que tange a idade, o público é bastante diversificado: 2,5% corresponde a idade de menos de 30 anos; 15,2% corresponde a idade entre 40 a 60 anos; 8,9% representa o público entre 30 a 40 anos, no entanto, o público com mais de 60 anos representa uma fatia considerável do público da demanda reprimida, representado pelo percentual de 21,5% ao lado do dado indisponível- 51,9%. Nesse sentido, infere-se que o segmento dos idosos apresenta maior

vulnerabilidade habitacional em relação as outras idades e que o público com menos de 30 anos não apresenta demandas significativas no âmbito da demanda reprimida. Assim, os indicadores são interessantes para pensar a implementação de políticas habitacionais voltadas para atender os segmentos mais vulneráveis de um modo geral, que neste caso são os idosos e as mulheres, cujo contexto habitacional é a precariedade habitacional. Consequentemente, o direcionamento das melhorias habitacionais não deve estar desvinculado deste contexto.

A realidade que envolve a demanda reprimida é permeada pelas desigualdades sociais e de gênero e, sobretudo, pela informalidade urbana que marca o processo desigual de apropriação do espaço urbano, em que as classes subalternizadas estão subjugadas a tais condições habitacionais e, evidentemente, excluídas do direito à moradia e à cidade. Nesse sentido, a realidade que envolve o auxílio habitacional, a demanda reprimida e a Ação de melhorias habitacionais não está desvinculada da questão habitacional brasileira, esta determinada pela lógica capitalista na conformação das cidades brasileiras. Por isso, é necessário compreender que a precariedade habitacional não se restringe apenas ao olhar imediato da moradia autoconstruída pela população de baixa renda, mas considera a totalidade do processo de urbanização capitalista, pautado nos preceitos da modernização excludentes, os quais não estão alheios ao município de Florianópolis.

Como entender os processos que transformaram as cidades brasileiras em pequenas ilhas de moradia regular e adequada em meio a um mar de irregularidade e precariedade? Em primeiro lugar, deve-se considerar que, embora a pobreza e a desigualdade social sejam fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a irregularidade e precarização dos assentamentos humanos, entende-se que a dinâmica habitacional não pode ser pensada apenas a partir do problema da distribuição de renda. Mesmo nos países desenvolvidos, em que os rendimentos se distribuem com menor desigualdade, a intervenção pública no campo da moradia tem sido fundamental para garantir o acesso universal da população a este bem. Nesse sentido, deve-se tomar a precarização da moradia como sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público). A literatura especializada é unânime em afirmar que, para a ampliação da oferta, são de relevância estratégica dois elementos: o padrão de financiamento habitacional e a oferta de terras. (IPEA, 2016, p. 30-31)

Assim, é preciso compreender que a demanda reprimida e as 15 intervenções propriamente ditas no âmbito das melhorias habitacionais refletem o vazio de uma política habitacional. Nesse sentido, o olhar para a realidade que envolve as intervenções habitacionais por meio da Ação implica em reconhecer que a concretização da ação no seio urbano depende dos investimentos na habitação de interesse social, que evidentemente não existe no bojo da gestão habitacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a importância do direito à moradia e o seu reconhecimento enquanto direito social que está respaldado por diversos dispositivos, dentre eles a Constituição Federal de 1988, os debates que contemplam a política habitacional são legítimos e contemporâneos

dada a questão habitacional brasileira e conferem subsídio para pensar o espaço urbano como espaço de desigualdades sociais e palco da luta de classes. Neste âmbito, a partir das discussões oportunizadas, é possível depreender que a materialização do direito à moradia não se restringe a um teto e quadro paredes, mas deve ser compreendido a partir da ótica de direito à moradia adequada, o qual está atrelado à existência de condições de habitabilidade e salubridade, isto é, a materialização do direito à moradia adequada compreende a própria segurança que a moradia oferece aos moradores e está imbricada à ventilação, iluminação, acessibilidade e espaço adequado, por exemplo. Portanto, a materialização do direito à moradia não se limita tão somente a ideia de estar abrigado, mas sim às condições dignas de habitação e que oportunizam a materialização de outros direitos sociais.

É partindo de tais pressupostos que discutiu-se a política habitacional brasileira e local com a finalidade de problematizar as posturas (não) adotadas pelo poder público no enfrentamento das condições habitacionais que atravessam a realidade social dos sujeitos vulnerabilizados, sendo possível inferir que a materialização do direito à moradia é atravessada pela própria lógica capitalista no seio da urbanização brasileira em que a apropriação do espaço urbano se deu de forma desigual, subjugando a classe trabalhadora à informalidade urbana e à precariedade habitacional, condições habitacionais também presentes no município de Florianópolis.

Assim como as outras cidades brasileiras, Florianópolis também é palco da segregação socioespacial e reflete o mercado e política habitacional excludentes e, enquanto município elitizado, o acesso à moradia se dá de forma extremamente restritiva, isto é, apenas para aqueles que detém poder aquisitivo. Em contrapartida, à classe trabalhadora resta os locais inadequados e que não interessam o mercado imobiliário para constituir ali a sua habitação, justamente nos espaços carentes de infraestrutura e distantes da materialização do direito à moradia adequada. Tais condições expressas no espaço urbano refletem uma cidade que foi constituída conforme os interesses capitalistas e daqueles que, evidentemente, ocupam as posições de poder, além de denotarem um espaço urbano que não representa os interesses da sociedade de um modo geral.

Diante de tais condições habitacionais as quais a classe trabalhadora está submetida, evidencia-se o vazio de uma política habitacional a qual tem priorizado o atendimento da classe média e apresenta-se enquanto política fragmentada, desarticulada e inconsistente. Nesse sentido, a política habitacional local é reflexo exatamente da política habitacional brasileira cuja escassez aliada aos interesses capitalistas em torno do espaço urbano determina a própria ocupação irregular do solo pela classe trabalhadora, repercutindo, por exemplo, nas

situações de precariedade habitacional que integram a realidade habitacional do município e estão expressas no déficit habitacional qualitativo. Assim, as desigualdades sociais estão presentes no espaço urbano de Florianópolis, espaço este que é disputado, isto é, é palco da luta de classes cujas expressões atingem diretamente a classe vulnerabilizada, que por sua vez está inserida em um contexto no qual a materialização do direito à moradia não é uma realidade, pelo contrário.

Em Florianópolis, tais interesses revelaram-se já na década de 1920 em que a política higienista condicionou a expulsão dos pobres do centro da cidade a partir da demolição de suas moradias cujas condições divergiam do padrão de construção imposto. As medidas adotadas em nome de uma nova estética urbana compeliram a população pobre à ocupação dos morros e das franjas da cidade, que até hoje são praticamente a única alternativa para essa população vincular-se à cidade, ainda que de forma precária, o que denuncia a questão habitacional no município e uma política habitacional bastante tímida face às demandas habitacionais. O auxílio habitacional, por exemplo, expressa inúmeras demandas habitacionais, sobretudo no campo da precariedade habitacional a qual corresponde à 52,2% ao lado de outras demandas que pressupõem a intervenção do poder público municipal, que por sua vez se mostra ausente dada a espera das famílias pela solução habitacional definitiva, a exemplo 34,6% aguardam de 12 a 36 meses pela intervenção.

As particularidades das ações de melhorias habitacionais no município apontam a irrelevância com a qual o poder público municipal tem tratado a política habitacional de interesse social, isso porque no hiato de seis anos foram localizadas apenas 15 intervenções desta natureza, ínfimas dada a demanda reprimida do município. As diminutas intervenções são reflexo exatamente de uma política que não existe, pois conforme foi analisado, o investimento no setor da habitação é praticamente nulo, haja vista que nos últimos cinco anos não ultrapassou a faixa de 1% face à receita do total do município, inclusive para o ano de 2022 ficou em 0,04%. De fato, há um completo descompasso entre os recursos destinados à política habitacional e as demandas a serem atendidas, o que denuncia a inconsistência da política habitacional local. A demanda reprimida vem reforçar o cenário da ausência de uma política habitacional local, pois até 1º outubro de 2021 já somava 79 famílias que aguardam no mínimo 1 ano pela intervenção municipal, assim como os beneficiários do auxílio habitacional. Neste cenário, as ações de melhorias habitacionais no escopo da política habitacional não ensejam o atendimento das demandas habitacionais desta natureza, tampouco a materialização do direito à moradia, isto é, não têm efetividade quanto à realidade habitacional. Deveras, o direito à moradia é esvaziado quando não há investimento.

Afeto às famílias contempladas com a intervenção, foi possível concluir que o público é majoritariamente do gênero feminino correspondendo à 71,4%, indicando a figura feminina como responsável pela gestão habitacional no âmbito doméstico e apontando maior vulnerabilidade habitacional no gênero. Os dados correspondentes à condição socioeconômica do responsável familiar também denunciam o contexto de vulnerabilidade social e realidade desigual a qual o público-alvo está inserido, pois a renda do público-alvo não ultrapassa a faixa de dois salários-mínimos. Nesse sentido, tendo como principal demanda a precariedade habitacional e solução habitacional a construção de uma nova moradia, as famílias contempladas inserem-se em um contexto de desigualdade social em que o acesso à moradia só é viabilizado a partir da intervenção do poder público municipal.

Embora a realidade em questão justifique a necessidade de fomento às ações de melhorias habitacionais e da própria política habitacional para viabilização do direito à moradia, o poder público municipal tem negligenciado a questão habitacional e sobretudo a precariedade habitacional, o que repercute nas intervenções de melhorias habitacionais enquanto ações parcas, pontuais, isoladas e desarticuladas da política habitacional. Nesse sentido, é necessário reforçar que a ação deve estar aliada a outros instrumentos afetos à política habitacional para ensejar o enfrentamento do déficit qualitativo e conseqüentemente a materialização do direito à moradia, isto é, é necessário uma política habitacional integrada, o que hoje não é uma realidade.

Sob esta ótica, não há promoção do direito à moradia adequada, e compreende-se que a sua efetivação está sujeita ao fomento da Ação de melhorias habitacionais no bojo da política habitacional, no entanto, isso só será possível a partir da inclusão da dimensão física das moradias nos Programas Habitacionais, pois, evidentemente, não será uma Ação do porte das melhorias habitacionais em Florianópolis que ensejará o enfrentamento de tais condições habitacionais. É tão urgente quanto necessário elevá-la a outro patamar no contexto habitacional, e seja dito de passagem que isso não se fará apenas com Leis ou tão somente com a previsão de ações no âmbito do PMHIS, para que a Ação seja concebida no seu nível concreto é necessário pô-la em prática aliada a outros instrumentos e em consonância com o direito à cidade e à moradia adequada..

REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. **Direito à moradia**: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais. Curitiba. 2010. Dissertação. Curso de Mestrado em

Direito das Relações Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24334/Carolina%20Caraiba1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

ARAÚJO, Hermetes Reis de. **Medicalização e controle social: reformas urbanas em Florianópolis na Primeira República**. In: 15º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia. Anais Eletrônicos. 2016. Florianópolis

Assembleia Geral da ONU. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. 1948. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III). Paris.

AZEVEDO, Sérgio. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964 - 86): criação, trajetória e extinção do BNH**. 1988

BARBOSA, B. R. ; COMARU, F. A. . **Movimentos sociais e habitação**. 1ª. ed. SALVADOR: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2019. v. 01. 48p .

BINOTTO, Gelson Afonso. **O estado e a política habitacional: um estudo da região conurbada de Florianópolis no período 1964/1992**. 1994. Florianópolis. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socio-Economico.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. [S.l: s.n.], 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 20 de novembro de 2021.

BRASIL- MINISTÉRIO das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. 2004

BRASIL- Defensoria Pública de São Paulo. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU**. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2021.

BURBULHAN, Talita. **A cidade aos nossos pés**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2016.

CARDOSO, A. L., & JAENISCH, S. T. (2017). **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada**. In Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) (pp. 1-20). São Paulo: XVII ENANPUR.

CARVALHO et al. O legado de Vargas no Brasil. **Revista Saúde em Foco – Edição nº 11**. 2019.

COSTA, M.I.S., and IANNI, A.M.Z. **O conceito de cidadania**. In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>.

DALLABRIDA, Poliana. Governo corta R\$ 1,5 bi de política habitacional de faixa mais pobre e paralisa obras. **Brasil de fato**. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/24/governo-corta-r-1-5-bi-de-politica-habitacional-de-faixa-mais-pobre-e-paralisa-obras>. Acesso em 16 de fev de 2021.

Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários**: estudos de caso brasileiros. Capítulo I. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf. Acesso em: 01 de abr. de 2021.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A Nova República (1985-2016) e as disputas de narrativas sobre a Lei da Anistia. *Locus - Revista de história*, Juiz de Fora, v.25, n. 2, p.290-306, 2019 E-ISSN: 2594-8296 -ISSN-L: 1413-3024

FERREIRA, Marina Boaretto. **Autoconstrução e Autogestão Habitacional no Brasil**: um estudo comparativo em dois períodos: 1975 - 1986 e 2004 – 2018. XVIII ENAPUR. Natal. 2019

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades**: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Observatório das metrópoles. 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf>. Acesso em 16 de fevereiro de 2022.

MARGUTI, Barbara Oliveira. **Políticas de Habitação**. 2018. IPEA

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001

MARICATO, Ermínia. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (Org's) **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: Educ, 2009. (p. 269 – 294)

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo/Carta maior, 2013.

MARQUES, Alessandra Nunes. **Direito humano fundamental à moradia digna**. 2019. PUCRS

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**, 1848. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MELO, Marcus André B.C. de. **Políticas públicas e habitação popular**: continuidade e ruptura, 1979-1988. 1989.

MIRANDA, Rogério. **Habitação popular & favelas em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_16.48.45.0484708a3bbef731e3721691ef46e10a.pdf. Acesso em 29 de março de 2021.

MONTEIRO, Adriana Roseno e VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **a Questão Habitacional no Brasil**. *Mercator (Fortaleza)* [online]. 2017, vol.16, e16015. Epub Aug 24, 2017. Acesso em 15 de mar de 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v16/1984-2201-mercator-16-e16015.pdf>.

MULLER, Glaucia Regina Ramos. **A influência do urbanismo sanitário na transformação do espaço urbano em Florianópolis**. Florianópolis. 2002

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da “questão social”. **Temporalis** – Revista da Associação Brasileira de Ensino e pesquisa em serviço social – ABEPSS. Brasília: Ano II , nº3 – Janeiro a Junho de 2001.

OLVEIRA, Reinaldo; SOUZA, Regina. **Direito à moradia: reflexões sobre território e compromisso com o maior contingente populacional brasileiro**. 2017.

PEREIRA, Elson Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. In **Confluências** - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 20, nº 2, 2018. pp. 73-87.

PINTO, Marina Barbosa. questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**: Revista da Faculdade de Serviço Social, Juiz de Fora- MG, v. 45, p. 1-26, 05 jul. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18134/9386>. Acesso em: 15 de mar. 2021.

PREFEITURA Municipal de Florianópolis. **História da Habitação em Florianópolis**. 2011. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_11_2011_17.23.25.defd0b90d23c5d2b34648aba948b69c9.pdf. Acesso em 31 de março de 2021

PREFEITURA Municipal de Florianópolis. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**, PMHIS. 2012. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_04_2012_9.11.56.ee78f5a3bf7192aaed15a061ce334e64.pdf. Acesso em 29 de março de 2021.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. 1999. Brasília

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 60.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social de mercado: confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. 2012.
SILVA, Carmen S. Miranda. **Programas habitacionais para famílias de baixa renda. O caso do Programa Socorro Social: efetivação de um direito ou clientelismo?** 2007. Brasília

- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Política habitacional brasileira: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989
- SILVA, Maria; STAMPA, Inez. O serviço social na luta contra a ditadura militar (1964-1985). **Revista Espacialidades** [online]. 2019.1, v. 15, n. 1, ISSN 1984-817X
- SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. **Minha Casa Minha Vida**: periferação, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. 2018
- SUAVE, Angela Michele e FAERMANN, Lindamar Alves. Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. **Revista Katálysis** [online]. 2020, v. 23, n. 02 [Acessado 21 Dezembro 2021], pp. 266-275. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-02592020v23n2p266>>. Epub 01 Jul 2020. ISSN 1982-0259. <https://doi.org/10.1590/1982-02592020v23n2p266>.
- SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. 2002. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
- SUGAI, Maria Inês. Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição socioespacial na área conurbada de Florianópolis. Florianópolis, Editora da UFSC, 2015
- VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano XVIII, n. 53, p. 14-17- março de 1997.
- VILLAÇA, Flavio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Global Editora, 1986.