



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

SIMARA LADWIG

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A INTERFACE COM O SUAS:
ALGUNS APONTAMENTOS.**

Florianópolis (SC), dezembro de 2016.

SIMARA LADWIG

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A INTERFACE COM O SISTEMA
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUNS APONTAMENTOS**

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

Orientadora: Professora Dra. Dilceane Carraro

Florianópolis (SC), dezembro de 2016.

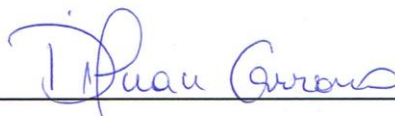
SIMARA LADWIG

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A INTERFACE COM O SISTEMA
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUNS APONTAMENTOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado e aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina, orientada pela Professora Dra. Dilceane Carraro.

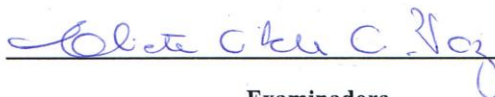
Monografia defendida e aprovada em Dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA



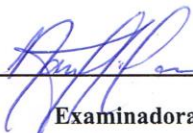
Presidente da Banca

Prof.ª. Dra. Dilceane Carraro
Universidade Federal de Santa Catarina



Examinadora

Prof.ª. Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz
Universidade Federal de Santa Catarina



Examinadora

Mary Kazue Zanfra
Assistente Social – CRAS/PMF

AGRADECIMENTOS

Considerando que foi uma longa jornada o percurso no curso de Serviço Social e para tão esperada monografia foram muitos dias e horas dedicadas, gostaria, portanto de agradecer as pessoas queridas que fizeram de algum modo parte desse processo:

Agradecer aos meus familiares, minha mãe querida que já fez sua partida, e que terei saudades eternas, aos meus dois irmãos Edson e Alexandre, minhas cunhadas Adriana e Leninha, minhas duas sobrinhas Luara e Rayssa, e meu pai Ismar, pelo apoio e carinho em diversas horas.

Obrigada ao meu esposo Tiago por suas horas dedicadas ao meu incentivo, apoio, paciência e carinho incondicional, abdicação de interesses próprios para ajudar-me a focar na minha conclusão de curso. E ao meu fiel companheiro de estimação Fredlyon.

Muitíssimo obrigada à Professora e orientadora Dilceane Carraro por abraçar o tema na hora que mais precisava, por dar todo o suporte e orientações, pelo carinho e empenho na realização deste trabalho.

Às amigas de curso que de um modo muito especial incentivaram para a continuidade na vida acadêmica e do trabalho de conclusão de curso, como: Tatiana, Mayara, Danieli, Janine, Thuane e minhas parceiras de estágio Carla e Laíse. E demais colegas de curso que sabem que ficarão eternamente guardadas em meu coração. E a todos os amigos que construí fora da vida acadêmica e que também me apoiaram.

À minha amiga Deise Farias que surgiu como um anjo em minha vida, não deixou jamais que esmorecesse e que desistisse e que incentivou e deu suporte técnico grandioso para conclusão deste trabalho.

A todos os professores que se dedicaram à minha formação acadêmica com sua sabedoria e aos participantes da formação de Banca que atenderam com carinho o convite. Ao local de

Estágio e toda equipe do CRAS Rio Tavares que oportunizaram a realização do estágio com muito carinho e profissionalismo. Ao local atual de trabalho autônomo que compreendeu diversas vezes minha escolha de formação. Enfim, agradeço a todos que de algum modo fizeram parte dessa caminhada, os meus sinceros agradecimentos.

LADWIG, Simara. **A regularização fundiária e a interface com o Sistema Único de Assistência Social: Alguns Apontamentos**. Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

RESUMO

O presente trabalho abrange um pouco da história de lutas por maior participação nas políticas públicas, principalmente com relação à Assistência Social. A escolha pelo tema se deu por ter realizado estágio no Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, durante o período de Agosto 2015 a Agosto 2016, onde foi possível vivenciar uma compreensão maior da importância do conhecimento participativo dos usuários nessa política e especificamente em um grupo mobilizado pela demanda de regularização fundiária. Com isso, o objetivo geral desse trabalho de conclusão de curso é problematizar e realizar uma reflexão com relação à iniciativa de mobilização, promovida pelo CRAS Rio Tavares de Florianópolis, a partir do reconhecimento de território, com perspectiva de despertar a participação dos sujeitos envolvidos, um grupo de moradores que buscam a regularização de suas moradias no território. Mostrando a temática regularização fundiária e a interface com o Sistema Único de Assistência Social: uma experiência com a participação popular no processo de mobilização dos moradores das Zeis – Zona Especial de Interesse Social – no Bairro Areias do Campeche, em Florianópolis/SC. O percurso metodológico deste trabalho foi com técnica de pesquisa documental e bibliográfica e este levantamento contempla as bibliografias estudadas nas disciplinas curriculares durante o curso de Serviço Social, com relação ao trabalho com famílias, a assistência social, política habitacional e direito à moradia. Alguns dos principais autores são: Marilda Iamamoto, Ana Fani Carlos, Renata Nunes, Bruna Córdova, Beatriz Augusto de Paiva, Potyara Pereira, dentre outros autores, e algumas leis e Estatutos, como o Estatuto da Cidade, bem como a participação diretamente em reuniões deste grupo específico de regularização fundiária. Delimitou-se a pesquisa na construção de dois capítulos, contemplando apontamentos históricos e legislações da assistência social e sobre direito à moradia, já no segundo capítulo, após um breve contexto de Florianópolis, discursiva – se sobre o grupo demandante em questão, sobre regularização fundiária. As considerações finais foram construídas em direção a uma análise da participação dos usuários na política da assistência social com relação ao grupo específico de regularização fundiária.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Sistema Único de Assistência Social; CRAS; Participação Popular.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	Áreas De Interesse Social
BNH	Banco Nacional Habitação
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FCP	Fundação Casa Popular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MCMV	Minha Casa minha vida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/RH-SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PNH	Plano Nacional Habitação
PMGDDCA	Plano Municipal Garantia e Defesa dos Direitos Criança e Adolescente
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SC	Santa Catarina
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
COHAB	Companhia De Habitação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 APONTAMENTOS HISTÓRICOS E LEGAIS.....	13
1.1 Um pouco de historicidade.....	12
1.2 A participação e o controle social na Política de Assistência Social.....	146
1.3 Trajetória da Assistência Social após a aprovação da LOAS.....	1820
1.4 Direito à moradia a partir da Constituição Federal de 1988.....	23
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: EXPERIÊNCIA A PARTIR DO CRAS RIO TAVARES – FLORIANÓPOLIS/SC	33
2.1 Vivências durante o período de estágio.....	335
<i>2.1.1 Breve contexto histórico de Florianópolis na perspectiva do SUAS.....</i>	<i>33</i>
<i>2.1.2 Apontamentos sobre o CRAS Rio Tavares e o Grupo de Regularização Fundiária</i>	<i>39</i>
2.2 Análise e reflexões	4648
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	54
ANEXOS	61

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como temática a regularização fundiária e a interface com o Sistema Único de Assistência Social: Alguns Apontamentos e envolvendo uma experiência com a participação popular no processo de mobilização dos moradores das ZEIS – Zona Especial de Interesse Social – no Bairro Areias do Campeche, em Florianópolis/SC.

Isto posto, irá demonstrar um pouco da história das lutas por maior participação popular nas políticas públicas, sobretudo no quesito Direito à Moradia.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu a condição de política pública à assistência social, marcado por um período anterior de décadas de lutas pela conquista de direitos, têm-se enfim a Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, que deu início a um arcabouço legal para estabelecimento de uma rede de proteção e promoção social. Desde então, esta regulamentação passou a ser a oportunidade de serem aprovadas outras normas e políticas sendo de fundamental importância para a política de proteção social de caráter não contributivo.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social veio como instrumento para garantir direitos sociais dando continuidade na ótica de instrumentos e arcabouços para diretrizes e princípios sociais de cidadania.

Em 2005 instituiu-se o SUAS – Sistema Único de Assistência Social englobando uma perspectiva de universalização em território nacional das ações socioassistenciais.

A Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais, outro documento de magnitude apresenta e descreve os serviços que compõe o SUAS, por meio de níveis de proteção e complexidade em dois tipos: proteção social básica e proteção social especial.

Na Proteção Social Básica temos por objetivos a prevenção de situações de riscos e vulnerabilidades por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Proteção Social Básica é referenciada pelo Centro de Referência da Assistência Social - CRAS¹, onde os principais serviços ofertados são: serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF; serviço de convivência e fortalecimento de vínculos – SCFV; e o serviço de proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

¹ O CRAS é uma unidade de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (PNAS, 2004, p. 35-36).

Já a Proteção Social Especial se destina ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco social e ou individual, cujos direitos já tenham sido violados, como violência física ou psicológica, rompimento de vínculos familiares os serviços são ofertados nas unidades de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Essa unidade executa e coordena serviços com os demais serviços da Rede socioassistencial e com o sistema judiciário, estando divididos em dois níveis, a média e alta complexidade. Na média complexidade trabalha-se com os indivíduos e famílias com seus direitos violados, porém, ainda mantendo o vínculo e o convívio familiar na maioria deles, todavia, apresentando situação de vulnerabilidade e os direitos ameaçados e fragilizados.

Os serviços na proteção especial de média complexidade contemplam a proteção social especial para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; atendimento especializado a famílias e indivíduos; de proteção para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; serviço especializado para pessoas em situação de rua e em abordagem social. Finalmente na alta complexidade são ofertados serviços para aquelas pessoas que já se encontram com seus vínculos rompidos com abandono, necessitando assim de acolhimento provisório fora do seu núcleo familiar.

Diferentemente, mas, tão importante quanto a Proteção Especial, a Proteção Básica atua com o caráter preventivo, nos quais já ocorrem possíveis riscos conectados às vulnerabilidades sociais. Assim, os serviços do CRAS estão imbricados nesses processos de reconhecimento de demandas advindas do público do território o qual está inserido.

Durante o período em que foi realizado o estágio obrigatório no Centro de Referência da Assistência Social - CRAS III Rio Tavares, localizado em Florianópolis/SC, observou-se que os usuários necessitavam de orientações quanto ao seu direito à moradia. Referente a uma das ações realizadas na comunidade, a chamada mostra cultural, que estimulou a convivência comunitária, divulgação do acesso aos direitos, a participação da comunidade na construção da vida pública do seu território e horizontes da proteção básica, surgiu essa demanda de regularização fundiária diante de uma lei recentemente aprovada em 2009 e na qual moradores de uma parte do território de abrangência, possuíam dúvidas e questionamentos, com relação à lei, em que área abrangeria, e como fariam para dar entrada do projeto na prefeitura.

Portanto, diante do processo de reconhecimento de território e demandas acolhidas pelo CRAS III Rio Tavares, local de estágio, com abrangência em torno de seis bairros próximos com cinco mil famílias, deflagrou-se a importância de abranger

conhecimentos com relação ao direito à moradia e ao processo de mobilização da população objetivando a participação dos usuários em questão.

A população moradora do bairro Areias do Campeche, que reside numa ZEIS², tem a demanda de regularização de suas moradias, no entanto, desconheciam a lei de regularização fundiária. O CRAS, que estava analisando a demanda e reconhecendo esses sujeitos de direitos que procuravam o equipamento, percebeu a possibilidade de estruturar ações de caráter coletivo para atender a esse público. Com isso, o CRAS passou a acompanhar essas famílias com reuniões e encontros para o reconhecimento dessa lei e para que os moradores passassem a reivindicar coletivamente sua titularização.

Essas reuniões aconteceram com o intuito de ofertar explicação desse processo de direito à moradia e possuía o trabalho de assessorar esses moradores para contribuir com a mobilização destes a entrarem com requerimento na Prefeitura para a deflagração do processo, e para que possam reconhecer formas de acesso e organização para lutar por melhorias e titulação das terras urbanizadas, conforme a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.977/2009).

Com isso, nosso intuito é apresentar a experiência vivenciada durante o estágio obrigatório, onde o trabalho com estas famílias é norteado pela tipificação dos serviços da proteção social básica, com o acompanhamento desse grupo de moradores do território de abrangência do CRAS. A relevância do estudo se dá pela necessidade de qualificar o CRAS e as estratégias de trabalho social desenvolvidas no âmbito da proteção social básica, especialmente dentro deste equipamento público inseridos nos territórios de vulnerabilidade social e que, de acordo com PNAS, faz sentido esse processo na qual a sua segunda diretriz diz que a participação da população se faz por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Com isso, o objetivo geral desse trabalho de conclusão de curso é problematizar e realizar uma reflexão com relação à iniciativa de mobilização promovida pelo CRAS Rio Tavares de Florianópolis, a partir do reconhecimento de território, com perspectiva de despertar a participação dos sujeitos envolvidos em grupo desenvolvido pelo CRAS com moradores que buscam a regularização de suas moradias no território.

² ZEIS - Zona Especial de Interesse Social - parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população em vulnerabilidades e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (BRASIL 2009, art.47, V, p.7).

Este trabalho também nos proporciona fazer um *link* com as possíveis visões sobre participação, controle social, território e autonomia de sujeitos de direitos, alicerçados ao material teórico metodológico, com pesquisa bibliográfica e análise documental que fundamenta o caráter empirista com base na experiência reflexiva e analisada através da proteção social básica no território para o acesso aos direitos sociais, especialmente, o direito à moradia.

Este estudo foi possível a partir da experiência de acompanhamento coletivo do CRAS Rio Tavares aos moradores do Bairro Areias do Campeche no acesso ao reconhecimento legal das áreas ocupadas pelos seus moradores com a iniciativa de mobilização e organização desse grupo focado no entendimento e efetivação da Lei de Regularização Fundiária.

Partimos da discussão sobre a participação como expressão de protagonismo e fortalecimento da política e da autonomia com relação à Assistência Social no primeiro capítulo. Em seguida abordaremos o território com a perspectiva de construção sociohistórica de seu espaço de moradia. Por fim, no segundo capítulo será demonstrado esse processo de mobilização e organização de uma experiência grupal, dinâmica e histórica de caráter fundamental para a proteção social básica quanto para seus envolvidos.

1 APONTAMENTOS HISTÓRICOS E LEGAIS: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AOS EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS.

1.1 Um pouco de historicidade

Após demasiados regimes totalitários que o mundo presenciou, houve a criação da organização das nações unidas para a promoção e cooperação internacional, que clarificou a existência de incompatibilidade daqueles regimes com a posição e efetivação de direitos humanos. Em 1948 surgiu então a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e assegurou, portanto, a participação para melhor efetivar e proteger os direitos humanos. Como diz a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos: “todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (art. 21, item I).

Aqui no Brasil, para também dispor de tal efetivação, após um longo período de governo militar com regime de força, foi a partir de 1988 que começamos a constatar a presença de um Estado democrático de direito, com as garantias da Constituição Federal promulgada naquele ano. Como também menciona a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º).

Sob essa perspectiva de participação se denomina como exercício direto do poder pelo povo, de forma individual ou coletiva por meio de associações, por exemplo, efetivando as deliberações. A participação, assim, revigora e legitima esse exercício do poder, tanto quanto contribui para o Estado enxergar as demandas e interesses dessa mesma população, fortalecendo a real democracia.

Como Souza (1991, p. 83) menciona, “a participação é requisito de realização do próprio ser humano e para seu desenvolvimento social requer participação nas definições e decisões da vida social”. A participação, portanto, se esboça na preocupação com direitos, escolhas e pode ser dinamizada pelo sufrágio universal, democracia representativa e pela participação ativa no exercício das decisões, democracia participativa.

A participação sempre esteve comprometida com aquilo que Marx e Engels apontam como pressupostos da existência humana:

O primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens e mulheres devem estar em condições de viver para poder fazer

história. E para viver é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais (MARX; ENGELS, 1987, p.39).

A participação no Brasil perpassou em diferenciados contextos sociopolíticos. Na época do processo de industrialização houve contradições geradas pelo crescimento econômico e movimentos reivindicatórios surgiram com força para reivindicar por melhores condições de vida e trabalho.

No entanto, existia uma intenção forte de mascarar as relações de produção e dominação, envolvendo a população em comunidades com atividades e pensamentos voltados ao trabalho. Assim a participação da sociedade nas políticas sociais ficava somente com o sentido de voluntariado e solidariedade, enquanto o Estado cada vez mais reduzia sua efetividade nas responsabilidades sociais, modelo que mais tarde retoma com os mesmos pressupostos por meio das políticas neoliberais e suas exigências.

Face ao retrocesso gigantesco no período da ditadura militar, o golpe militar de 1964 colocou o quadro das lutas políticas na iniquidade, aprofundou as torturas, usurpou a liberdade e lesou o país com a suspensão de direitos políticos e sociais. A participação ficou aí restrita, contudo, é dessa indignação com o regime ditatorial que faz renascer a participação popular como estratégia para fazer andar o processo de redemocratização.

Apesar de todo o terror provocado na ausência da democracia, algumas lutas, fazendo frente à saturação do processo da ditadura, foram postas em cena, como foram as Diretas Já, grande mobilização cuja reivindicação consistia na abertura política e retomada das eleições diretas. Esta mobilização não obteve êxito de imediato, mantendo a votação indireta para eleição de Tancredo Neves em 1985. Porém, conflagrou-se a população ao direito de votar nas eleições seguintes, quando o voto direto elegeu Collor de Melo.

A então Constituição de 1988 assegura em seu documento a participação e o controle social como mecanismos de democratização dos direitos civis e também políticos no Brasil. Todavia, o controle social está intrinsecamente articulado à democracia participativa e à representativa, assegurando meios de participação da população na deliberação e fiscalização das políticas públicas. Conferências e Conselhos, por exemplo, são formas de participação social e mecanismos conquistados para exercer o controle social.

Os conselhos não são os únicos meios onde se exerce o controle social, pois não existe controle social sem a participação ativa da sociedade. Além deles, temos as associações, movimentos, fóruns, ONGs, dentre outros espaços em que há participação. São nestes espaços autônomos de debate que discutem o que esperam das políticas públicas, há o

diálogo de diversos pontos de vista, distinguem e definem interesses coletivos para uma futura defesa e apresentação para os governos.

Portanto, a participação pode ser compreendida como um processo no qual a população se revela como sujeitos, exercendo os direitos políticos, uma prática que está intimamente ligada à consciência dos cidadãos, ao exercício de cidadania, com as respectivas responsabilidades e processos de mudanças. A participação popular é a expressão concreta do povo em ação, é o efetivo exercício do poder e para que isso aconteça é indispensável à democracia contemporânea. (GAVRONSKI, 2006, s/p)

E este é justamente o assunto que veremos a seguir.

1.2 A participação e o controle social na Política de Assistência Social

Com os avanços da Constituição Federal de 1988, foram alinhados processos e desafios que surgiram e se configuraram com a criação das leis que materializaram as conquistas garantidas em direitos sociais e balizariam as posteriores políticas públicas. Esta Constituição, chamada de “Constituição Cidadã”, foi um referencial fundamental para as políticas e serviços socioassistenciais que emergiram nos anos posteriores. De acordo com o próprio texto constitucional

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após um longo período de ditadura militar, essa Carta Magna foi concebida com a participação direta do povo por meio da participação em debates e proposição de emendas populares para a inscrição de artigos inéditos. Com a Constituição conquista-se a ampliação de direitos e a quebra, por assim dizer, daquele período de terror, chamado até de período de chumbo, anterior a tal formulação, estabelecendo assim a garantia de direitos fundamentais e sociais com base na responsabilidade pública estatal. Como o próprio artigo menciona,

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988).

Ao conectar a Assistência Social com o campo da seguridade social e com a promulgação mais tarde, em 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, esta teve o propósito de fundamentar os direitos dos cidadãos decorrentes dos artigos 203 e 204³ da Constituição Federal, regulamentando a assistência social, conforme o artigo primeiro da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Dessa forma, a assistência social, política pública provida pelo Estado deve garantir as necessidades básicas, passando de uma visão conservadora que as inscrevia como problema de cada um, a ser agora, uma questão de todos, ou seja, uma responsabilidade do Estado garantida por lei.

Além das garantias firmadas na LOAS ela institui o controle social de forma descentralizada e participativa, que se dará por meio dos Conselhos, em todas as esferas governamentais e das conferências. Como estipula o artigo citado,

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo (BRASIL, 1993).

Passam, portanto, a exercer maior controle, regulamentando a gestão administrativa da assistência social, um espaço privilegiado que exerce o controle social, que conjuntamente com outros meios de manifestação de democracia participativa como movimentos sociais, sindicais etc, visam à garantia do interesse público, entretanto, possuem diferenças em seus regimentos e também certas dificuldades como será demonstradas ao longo do texto por alguns autores. Esses espaços de conselhos e conferências estipulam e possuem regimentos diferenciados daqueles outros meios manifestantes como os sociais. Por

³ **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. **Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (BRASIL, 1988).

exemplo, é paritário, possuem o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil.

Segundo Silva, Cruz; Melo (2007, s/p), a expressão “controle social” nesse estudo tem o sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão das políticas públicas, bem como a adesão de práticas que oportunizam a maior transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório. (Diegues 2013, p.6, *apud*, Silva, Cruz; Melo 2007 s/p)

A participação da sociedade no controle social das políticas públicas é algo insubstituível para a construção da democracia, movimentos sociais já percorriam a luta por essa construção e pela vertente de mecanismos de controle social buscando o direito de intervir e compartilhar do poder de decisão.

Todavia, o controle social é um processo sociopolítico que é desenvolvido pela sociedade civil com dimensões a serem influenciadas nas ações governamentais, como a mobilização da sociedade indicando prioridades sociais e políticas a serem norteadas nas ações dos governos, assim como também, a fiscalização de recursos e efetividade destes para com a sociedade, tendo sua consonância na dimensão ética fundada em valores de justiça social.

Assim sendo, o controle social pode ser realizado desde a definição das políticas a serem implementadas, até sua fiscalização, acompanhamento e execução dos recursos financeiros destinados à efetivação de uma política pública. Para que se efetue o exercício do controle social é imprescindível que exista uma sociedade civil organizada, mobilizada e politicamente ativa e estimulante aos interesses públicos, que possa superar culturalmente falando, uma política autoritária que tem marcos na história do Brasil. (Boletim Repente n° 29, 2008).

Além disso, é fundamental que se esses interesses se envolvam a partir de uma concepção coletiva e não em uma única liderança a tomar decisões hierarquizadas, assim como, os governantes, com uma existência democrática que valorize os diálogos e decisões a serem tomados com a real participação da sociedade civil, que levem em conta o que a população demanda naquele momento.

É necessário, porém, ter cuidado sempre para que as políticas atendam às prioridades da população, assim como os serviços já prestados, e para que os recursos públicos trabalhem em prol da efetividade e do fortalecimento das demandas coletivas, envolvendo assim, a ampla participação dos atores da sociedade e suplantando a precariedade

de instrumentos legais e distintos da cidadania, aprimorando o protagonismo, não sendo somente uma representatividade presencial e subalternizada.

Para concretizar de fato o controle social, é necessário superar também certas desigualdades de classe, gênero, território, educação, etc., que possam prejudicar em questões como o acesso aos espaços, às informações antecipadas e adequadas, para que a população também possa se organizar e planejar. Os espaços de controle social, portanto, devem ser fortalecidos e aprimorados em um conjunto entre governo e sociedade, e que haja esse reconhecimento de direito, e que seja ampla a transparência de informações sobre políticas públicas, que vá além dos momentos de eleições e que explicita a democracia e a garantia de direitos.

Alguns espaços, como nos conselhos, a sociedade possui o direito de opinar como também o direito de deliberar. Segundo Avritzer (2000), a concepção decisionística do termo, que tem suas origens em Rousseau e foi hegemônica por mais de 200 anos tem dado lugar à concepção alternativa amparada na ideia de “um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados”. Nessa concepção, todos os sujeitos interessados ou afetados por uma questão trocam seus argumentos em público, de forma racional, a fim de colaborarem mutuamente e produzirem decisões justas. (CASTRO, 2010, p. 18 *apud* Avritzer 2000, p.25).

Esse processo decisório sobre políticas junto aos órgãos governamentais são instrumentos para que se elabore o controle social cabendo a estes conselhos gestores normatizar, aprovar e fiscalizar as ações, contas e recursos, espaços que são garantidos por lei, e constam, por exemplo, na LOAS, que prevê estes conselhos para consultas e deliberações nos três níveis: Federal, Estadual e Municipal.

O canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social é o Conselho das Políticas Públicas, de acordo com Maciel,

Os Conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representa do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras (MACIEL, 2010, p. 12).

Contudo, esses espaços mencionados acima, conselhos e as conferências conforme, Paula e Pinheiro (2012, p. 92) constam de “emblemática dificuldade generalizada, em nossa sociedade, de absorver a compreensão da assistência social como política de direitos sob primazia estatal”. Afinal, ainda enfrentam problemas na manutenção desses conselhos referentes às estruturas permanentes, comunicações entre gestores, dificuldades entre

diferenças de opiniões e que acabam por interferir no processo de tomada de decisão para significativas mudanças.

Tatagiba (2005), por exemplo, avalia que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa e, embora entenda que a motivação seja distinta em cada caso, aponta para a sua baixa capacidade de inovação das políticas públicas. A autora contextualiza o processo que levou a esse resultado:

Os motivos estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos (TATAGIBA, 2005, p. 212).

Desta forma, os conselhos precisam estabelecer a efetividade na execução das políticas públicas tendo uma maior inteiração com a sociedade civil, como organizações, movimentos sociais, bem como, ampliar e efetivar as informações e deliberações contidas, estimulando também fortemente a participação para somar com esses outros atores, por mais que estes espaços se caracterizam uma conquista.

Raichelis (1998, p. 95) menciona: “não são os únicos condutos de participação política nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada (devendo ser uma forma) combinada com outras modalidades de organização e mediações políticas”.

Com o Conselho Nacional Assistência Social – CNAS, modificado na própria LOAS, que anteriormente era intitulado de Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, possui ao mesmo tempo o caráter de fiscalização da política de assistência social e também é um ponto que amplia a luta pela participação popular na questão de controle social.

1.3 Trajetória da Assistência Social após a aprovação da LOAS

Portanto, a LOAS é um arcabouço de sustentação e articulação com os níveis de governo para que funcionassem os conselhos garantindo a forma mais deliberada de descentralização para integração de repasses de recursos para todo o território nacional. Começaram a existir também as Conferências de Assistência Social, como, por exemplo, uma marcante em suas deliberações foi a IV Conferência, pois trouxe consigo a afirmação do SUAS e a necessidade de sua estruturação (PAULA;PINHEIRO, 2012), somando ao processo

de democratização e com ampliação no conhecimento das mudanças significativas das secretarias e da própria circunferência da política de assistência social.

Discussões mais tarde sobre sua formulação e implementação culminaram na então Política Nacional de Assistência Social – a PNAS de 1998 sendo o primeiro documento, para que a LOAS fosse colocada em prática alterada em 2004 como passaria a funcionar, se realiza de forma integrada às políticas setoriais, e visa seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à universalização dos direitos sociais (PNAS, 2004, p. 31).

Com a PNAS foi definido o repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para estados, Distrito Federal e Municípios, com o Conselho, Plano e Fundo como requisitos para o repasse e dando ênfase a uma política de implantação em território nacional com grandes desigualdades sociais e regionais, aproximando e iluminando a perspectiva na garantia de direitos.

Com esta Política integrada aprova e define bases para o Sistema Único de Assistência Social - SUAS ⁴, a partir da IV Conferência Nacional incorporando-se toda uma gestão descentralizada, não possuindo mais a essência assistencialista e sim o caráter mais universalista dos direitos socioassistenciais, que no mesmo se encontram também as diretrizes do sistema de proteção social básica e, por conseguinte, os serviços do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

O tratamento jurídico da assistência social anterior ao SUAS era de um tratamento com característica de filantropia, de benemerência, caracterizada por ações emergenciais, entendimento de solidariedade e de ajuda ao outro, efetivada por meio de organizações sem fins lucrativos ou na forma de concessões sem planejamento e recursos voltados para caracterização de política pública.

Com as garantias inscritas na Constituição 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social, marcos muito importantes foram assegurados, contudo, não se configurou em sua plenitude, foi por meio da mobilização dos movimentos sociais, trabalhadores e gestores que houve na IV Conferência a aprovação das diretrizes para uma Política Nacional que organizasse o Sistema Único.

⁴ É um sistema público com comando único, descentralizado, não contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da universalização dos direitos, regulando em todo o território nacional as ações socioassistenciais. (PNAS, 2004, p.81)

A partir de então, torna-se possível àquelas colocações dos documentos mencionados acima, como a descentralização, participação, mas, foi com a implementação de um sistema de gestão único que se tornou integralmente nacional, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Então, com esses documentos legais assegurados a assistência social visualizou um horizonte no campo da Seguridade Social e da Proteção Social Pública, um avanço como menciona Yazbek (1995):

Campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (YAZBEK, 1995, p. 10).

Todo o engendramento da Constituição até a LOAS e, por conseguinte os documentos da Política Nacional e o Sistema Único da referida assistência social, ao mesmo tempo que vincula o Estado como garantidor dos direitos e do acesso aos serviços, é com a participação da população por meio do controle social na política que ampliou o mecanismo de democracia. De certa forma, essas garantias são incompatíveis com a estrutura que perpassa a economia e os investimentos para o campo social durante a década de 1990 e início dos anos 2000.

Isto se dá, pois, essa estrutura é distinta das concepções típicas da visão neoliberal que faz com que exista uma redução na área social, principalmente sob a responsabilidade do Estado para com seus sujeitos de direitos, articulando de forma conservadora e focalizadora as políticas sociais, fomentando assim o processo lento das garantias dos benefícios e de direitos reconhecidos.

Com o primeiro documento da política aprovada em 1998 persistiu insuficiências de acordo com os princípios dos documentos regulamentador e conjuntamente perpassava no momento um programa que o governo instituiu de enfrentamento da pobreza com caráter focalista, nada íntimo da política pública, longe, portanto das diretrizes da LOAS e denominado de comunidade solidária, a então chamada Medida Provisória 813, foi mascarando a assistência social fragilizando-a e ofuscando o verdadeiro estado de direito e as respectivas responsabilidades do Estado. Como explicita Couto, Yazbek e Raichelis:

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que

assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 37).

Já com o documento da PNAS de 2004 aprovado e com a efetivação do SUAS houve essa resistência em garantir e firmar os direitos dos usuários da assistência concomitante ao processo neoliberal que cada vez mais se reafirma em um controle financeiro e reprime os gastos com recursos sociais.

Efetivamente a PNAS de 2004 foi aprovada pela resolução 145, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, diante de um intenso debate e expressões da IV Conferência Nacional de Assistência Social e que se aproxima das diretrizes aprovada na LOAS respaldada pela Constituição Federal 1988 e que engaja por definitivo a Assistência Social como política social dentro do sistema de proteção social brasileiro compondo o tripé da seguridade social.

A PNAS explicita o direito de cidadania e a responsabilidade do Estado se apoia num modelo de gestão compartilhada com competências nos três níveis do governo promovendo as atenções socioassistenciais conforme as deliberações das conferências e dos conselhos afirmando documentos como as NOBs, para enfatizar cada vez mais as proteções junto à política. Com esse processo de construção normatizou-se nacionalmente o SUAS aprovado em 2005 pelo CNAS, seu vínculo é com todo o território nacional possuindo toda a responsabilidade dos sistemas de serviços, benefícios e ações assistenciais.

Foi com a PNAS que a proteção social pôde garantir certas seguranças como: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar⁵. Disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de

⁵ A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas imitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental. Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão. A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais

Assistência Social rege-se por alguns princípios que estão dispostos para a caracterização de insumos democráticos como: universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

Com a NOB/SUAS e dentre as diretrizes é caracterizada como centralidade a matricialidade sócio familiar em conjunto com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo; o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a territorialização; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; o controle social e a participação popular.

Assim com a Política Nacional de Assistência Social se consagra alguns objetivos bem claros para a proteção social básica promovendo e garantindo a perspectiva em prover serviços, programas, projetos e benefícios visando o enfrentamento das desigualdades expostas nesse mundo de contraditórias forças capitalistas que acabam por acirrar as desigualdades.

Sem estas políticas públicas ficaria cada vez mais distante o alcance dos direitos sociais pelos usuários desse sistema. Contudo, efetivar o controle social e a participação popular visando à coletividade e alcançando sua efetividade rumo ao acesso a esses direitos sociais pela política foi e está sendo um longo processo.

Com esse arcabouço de políticas públicas em curso se aproxima mais dos usuários o significado real de suas potencialidades e possibilidades com relação aos seus direitos. Contudo, o trabalhador da política de assistência social possui um papel significativo e crucial no alcance dessas políticas, não reproduzindo coerção e superando a lógica higienista, conforme alguns dos princípios éticos dos profissionais constantes na NOBRH/SUAS elencados a seguir.

Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade; Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social; Incentivo aos usuários para que estes exerçam

por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio. (PNAS, 2004, p. 40).

seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção. (BRASIL 2006).

Portanto, é princípio ético do trabalhador do SUAS incentivar o exercício da participação dos usuários em fóruns, conselhos e movimentos sociais contribuindo para imprimir, assim, no campo da política social uma perspectiva de cidadania, através de garantias de direitos sociais e isso como um dever do Estado, destacando a proteção social, conforme Sposati (2004, p. 43) “a proteção social se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais”.

É com esse norte efetivo da assistência social como política pública que se torna possível o trabalho em prol dos serviços da rede socioassistencial, diferenciando do assistencialismo e das ações pontuais.

1.4 Direito à moradia a partir da Constituição Federal de 1988

O Direito à moradia está traçado na Constituição Federal de 1988 pelos direitos sociais em seu artigo 6º. Contudo, sua aplicabilidade como direito se expressa somente pela emenda constitucional nº 26, mais precisamente nos anos 2000, que vigora com a nova redação:

Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta constituição (BRASIL, 1988).

E no artigo 7º, inciso IV, ao estabelecer que o salário mínimo seria suficiente para atender às necessidades primordiais dos trabalhadores rurais e urbanos, juntamente com seus dependentes, incluindo- se aí o direito à moradia:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:[...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...] (BRASIL, 1988).

O direito à moradia era tratado indiretamente, como no artigo 5º que versa sobre o direito à propriedade, trazendo um respaldo maior somente em fevereiro de 2000 com a emenda nº 26. Segundo a análise de Santos (*apud* Souza, 2004):

Antes da referida emenda, em uma breve leitura dos artigos 5º e 6º da Constituição, poderia, um menos conhecedor, interpretar que o direito à moradia não era reconhecido na atual Carta Magna devido à lacuna expressa de regulamento acerca desse tema, concluindo-se, por conseguinte, que esse direito até o presente momento nunca tinha sido positivado no âmbito constitucional brasileiro (SANTOS, 2013, *apud* SOUZA, 2004, s/p)

Como o direito à moradia já era visto como necessidade básica do indivíduo, então esse processo é percebido não somente como direito social como também direito fundamental humano como menciona (SANTOS, 2013, s/p, *apud* SOUZA 2004, s/p) “esse pensamento dá-se sua importantíssima característica não só de direito social, como também de direito personalíssimo, humano e fundamental diante da evidente precisão desta para a sobrevivência do ser humano”.

O Direito à moradia era previsto, inclusive pelos alicerces que permeavam a Constituição Federal do Brasil, como os mecanismos internacionais, os tratados ao qual o Brasil era signatário por exemplo. Neles, o Estado tem suas responsabilidades tanto com a sociedade como com organismos internacionais, conforme o autor menciona,

Entretanto, o direito à moradia não era só previsto neste citado dispositivo constitucional. O inciso II do artigo quarto, da vigente constituição determina que a República Federativa do Brasil reja-se, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos. Dessa forma, perante os organismos internacionais, o Estado é obrigado a atender e dar proteção ao direito à moradia, sob pena de não só descumprir o seu papel junto à sociedade brasileira, mas também junto aos órgãos internacionais. Em verdade, o assunto referente ao direito à moradia não só interessa a determinado Estado, mas a toda humanidade, já que tal assunto é de interesse legítimo internacional, reconhecimento tido no tratado ao qual o Brasil pertence (SANTOS, 2013, s/p, *apud* SOUZA 2004, p. 131).

Com todo esse caminho jurídico que vai se explanar e se encaminhar nas décadas de 80 aos anos 2000, vem com uma série de lutas e com intuito de direcionar direitos com relação à questão urbana e habitacional que já é agravada desde épocas remotas, como menciona Ribeiro (2007):

Ao longo do século XX, desestimulados a permanecerem no meio rural pelas condições adversas de distribuição da posse da terra e atraídas pelas ofertas de “emprego fácil” nos centros urbanos, populações se deslocam do campo para as cidades, ampliando a taxa populacional desse aglomerado urbano com relação ao total de habitantes do país (RIBEIRO, 2007, p. 2).

Diante do forte processo de industrialização começaram a surgir vilas, chamadas de vilas operárias, com grandes fluxos de migração e envolvendo cada vez mais questões urbanas com relação ao mercado imobiliário. Primeiro a população obteve incentivos públicos para as habitações através das empresas pelas quais estava trabalhando, depois as garantias ficaram defasadas visto que as empresas não possuíam lucros com essas moradias e começou,

então, as desigualdades advindas dos loteamentos das classes mais altas enquanto as classes mais baixas permaneciam em instalações mais precárias e coletivas, como os cortiços.

Foi com discrepâncias que o processo político de habitação se encaminhou, por um lado a industrialização se impulsionou, por outro lado, os problemas sociais foram se agravando,

O setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado, o constante aumento dos aluguéis fazia com os trabalhadores reivindicassem melhores salários (MOTA, s/d, p. 2).

Todavia, esse emaranhado de relações, tanto econômicas quanto sociais, foi tratado como caso de polícia em alguns assuntos relacionados ao meio urbano e simplesmente adotaram a política de erradicação das populações mais desfavorecidas dos seus espaços habitacionais.

Foram criadas fundações, com intuito mais emergencial e pontual para a questão habitacional da época, como a fundação da casa popular⁶. Porém, houve apenas pequenos avanços com relação aos investimentos pelos governos, mas nada considerável, já que possuía também um cunho moralizador, teria que estar à população em um padrão de “ordem”, ordem essa estipulada com uma postura autoritária, como cita Mota:

Fazia-se presente após a entrega dos apartamentos nos conjuntos: técnicos da FCP visitavam os apartamentos para avaliar e orientar o comportamento social e individual dos moradores, que poderiam ter seus contratos rescindidos caso tivessem conduta nociva “à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração (MOTA, S/D, p. 4 *apud* AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31).

Assim, também no Golpe de 1964, querendo manter certa “estabilidade social” foi criado o Plano Nacional de Habitação. Esse plano, na verdade, visava à geração de empregos para a construção civil, pela parte da economia e para o lado social manter a sociedade controlada, porém, obscurecendo reais necessidades, como nos informa Maricato:

No que tange à concepção de política urbana do governo militar, o planejamento era a solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e

⁶ A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP (MOTA, s/d, p.3)

ocupações irregulares. Prolifera-se, então, a elaboração e a implementação de planos diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 2000 *apud* MOTA, s/d, p. 4).

Esse período de ditadura foi marcado por altos e baixos em relação a política habitacional. Contudo, mais baixos para as camadas mais desfavorecidas economicamente, visto que os juros eram muito mais exacerbados que seus salários.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) se torna o principal órgão, financiando outros programas que interviam na organização da urbanização, como no saneamento e no transporte. Este mesmo período também foi marcado pela criação da COHAB⁷. Por curto período teve investimentos desses órgãos para a classe de renda baixa, mais com o intuito de se fazer consolidar o governo, diante dessa massa de classe trabalhadora, porém, houve significativas mudanças e os programas se tornam “financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra e do salário mínimo” (MOTA, s/d, p. 5).

Nos anos subseqüentes teve um aumento da conquista de moradia para a classe média, contudo houve também o crescimento das regiões periféricas e conseqüentemente das favelas⁸ e loteamentos ilegais, justamente pelo engendramento econômico que implicava no poder aquisitivo de toda a população de baixa renda na época, como menciona Mota:

Desse modo, as alternativas encontradas pelas famílias pobres eram as favelas e os loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das cidades das regiões metropolitanas. Conseqüentemente, houve, na década de 1970, um grande crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias, pois a possibilidade de acesso à moradia na cidade consistia na combinação entre compra de lotes ilegais ou irregulares (que eram mais baratos) e autoconstrução (MOTA, s/d, p. 5).

Na década de 1980, a parte financeira do sistema habitacional para financiamentos fica pela incumbência da Caixa Econômica Federal, pois assuntos sobre a economia do país e o financiamento da política habitacional já estavam saturados e defasados.

Dois anos após a extinção do BNH houve uma queda drástica nos recursos destinados às COHABs e os financiamentos se concentraram ainda mais na classe

⁷ Entre 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais.

⁸ “A palavra favela, significando, amontoados de casebres, é originária de uma planta que havia na região de Canudos, na Bahia, arbusto típico do sertão nordestino, o favaleiro, mais popularmente favela. O Morro de Favela possui este nome porque o morro era coberto de uma planta, chamada de favela”. <http://movimentonegrouguaiana.blogspot.com.br/2011/10/origem-significado-da-palavra-favela.html>

média. Para tentar minimizar essa situação, o governo federal lançou, em 1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Apesar de sua grande importância (comparando ao baixo número de unidades financiadas pelas COHABs), o Programa não alcançou suas metas, pois, além da alta inflação do período, não tinha uma política e uma gestão bem definidas (MOTA, s/d, p. 6).

Nesta mesma década o país se encaminhava para a redemocratização, com ênfase em fortes lutas e uma delas foi a de mobilização pela reforma urbana. Houve o direcionamento para a Constituição Federal e assim tornou-se um pouco mais visível o direito à moradia, contudo a descentralização das políticas para o lado da habitação e a redistribuição de recursos caminharam a passos lentos.

Nos anos 1990 já com o governo Collor e a grande estagnação, o acesso à possibilidade de terras e moradias ficou impossibilitada para as classes mais subalternizadas. Houve até um plano caracterizado como emergencial que consistiu em pouquíssimas abrangências - Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH⁹ - um plano para aproximadamente 245 mil construções em curto espaço de tempo que não se efetivou em suas metas.

Após o impeachment de Collor, assume Itamar Franco, ainda com resquícios clientelistas, mas tendo significativas mudanças com programas na área habitacional sob o comando do Ministério do Bem Estar Social.

Com esse novo comando a presença de Conselhos tornou-se efetiva tanto para a gestão quanto para participação comunitária. Foi criado o Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, tornando o controle social mais palpável e viável, mas segundo Azevedo (1996, p. 88) “do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação”. Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade.

Assim continuou durante o governo do Fernando Henrique Cardoso – FHC, apresentando certos avanços, com alguns reordenamentos institucionais, por exemplo, “a extinção do Ministério do Bem Estar Social e com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria

⁹ “Propunha-se a apoiar financeiramente programas para construção de unidades e de ofertas de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda até 5 salários mínimos, financiando a projetos de iniciativas de COHAB’s, prefeituras, cooperativas, entidades de previdência, etc.” (RIBEIRO,2007, p.3 *apud* AZEVEDO, 1996).

responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação” (OLIVEIRA, 2000).

Com efetividades abreviadas, avançaram-se os temas surgindo a necessidade de regularização fundiária. A importância e continuidade da participação porém, devido ao sistema predominantemente neoliberal, as questões da terra e das moradias ficam sob as leis de mercado e a responsabilidade do Estado se reduz cada vez mais.

Nessa mesma concepção, Mota (s/d) ainda aponta que não foi colocado em prática esse reconhecimento das necessidades “devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI” (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996 *apud* MOTA, s/d, p. 8).

Mas ainda nos anos 1990, mesmo com o modelo neoliberal, vêm, em contrapartida, alguns movimentos em prol do direito à moradia, como nos mostra Ribeiro:

Os movimentos populares de moradia que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) apresentaram no Congresso Brasileiro, uma iniciativa popular subscrita por um milhão de eleitores, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com o objetivo de implantar uma política habitacional nacional para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas (RIBEIRO, 2007, p. 4).

É formado e reformulado sob o comando ainda do governo FHC alguns ministérios e financiamentos, como o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRE), recursos oriundos do Orçamento Geral da União que subsidiavam linhas de financiamento habitacional popular e também para o Programa Comunidade Solidária, outros programas também foram instituídos como a Carta de Crédito Individual e Associativismo, e se deu continuidade a outros, como: Pró Moradia e Habitar Brasil, com financiamentos internacionais e outros de setor privado, portanto, ainda não abrangendo setores com menor poder aquisitivo.

Contudo, é aprovado nos anos 2000 o Estatuto da Cidade pela Lei Federal 10.257 fornecendo suporte jurídico para os planejamentos do meio urbano. Na verdade, esta lei vem para regulamentar os artigos 182¹⁰ e 183¹¹ da Constituição Federal de 1988, onde esses mesmos artigos demonstram os instrumentos para a organização do espaço urbano e funções da própria cidade.

¹⁰ Art. 182º. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (BRASIL,1988).

¹¹ Art.183º Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando- a para a sua moradia ou de sua família, adquirir – lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade estabelece que sua efetividade seja em prol e no sentido coletivo, prescrevendo assim um marco importantíssimo na descentralização de assuntos relacionados às terras, às moradias e no direito à cidade e do equilíbrio ambiental:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, LEI N° 10.257).

Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade nos traz como um todo o acesso às terras como um problema em evidência e de enfáticas lutas e discussões que engloba a importância para cidades mais justas e com ambiente em equilíbrio. Um arcabouço que deu unidade em nível nacional, diante da questão da cidade.

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

No Estatuto, em seu artigo segundo¹² orienta em diretrizes gerais o quanto se insere todo o processo de urbanização e segmentos da sociedade civil para um ordenamento mais democrático do desenvolvimento das funções da cidade. Conta assim como uns dos instrumentos marcantes previstos no Estatuto da Cidade que é o Plano Diretor, este já era sinalizado no artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. Uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município (BRASIL, 2010, p. 113).

O Plano Diretor é integrado no capítulo três do Estatuto da Cidade, onde sua concepção pressupõe os enfrentamentos de problemáticas urbanísticas como também é peça chave no entendimento urbano envolvendo decisões com toda sociedade.

¹² Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II. Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III. Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social [...].

A concepção de Plano Diretor expressa no Estatuto da Cidade pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade (BRASIL, 2010, p. 113).

Portanto, o Plano Diretor deve ser esse instrumento que orienta ações propostas para intervenção em todo o espaço territorial, como menciona Saboya:

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

Com os encaminhamentos e suporte jurídicos do novo Estatuto, no governo do Luís Inácio Lula da Silva com a criação do Ministério das Cidades englobou aspectos mais determinantes da política urbana e das questões, por assim dizer, urbanísticas, como: saneamento, mobilidade urbana, dando ênfase às questões ambientais e socioespaciais. Com o Ministério das Cidades então, elucidou e contemplou as leis referidas à política habitacional, àquelas também relacionadas às lutas populares como esclarece Ribeiro:

A definição de atribuições do Ministério leva em consideração a Constituição promulgada em 1988 que remete aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo. O Planejamento urbano, vinculado à aplicação do Estatuto da Cidade (lei nº10. 257/01), assim como a orientação da política fundiária e imobiliária, são atribuições municipais, desde que não interfiram em aspectos do meio ambiente, protegidos por legislação (RIBEIRO, 2007, p. 6).

Um programa marcante da era Lula foi o “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), que, em 2009 contemplou mais subsídios para a população de renda entre 0 a 10 salários mínimos, por mais que a demanda por moradias fosse da população de 0 a 3 salários mínimos.

Este programa teve “a meta de construir um milhão de moradias, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender estas famílias” (MOTA, s/d, p.8), e foi um programa que estimulou os empregos na área da construção civil, todavia, era, também, empregada parcela considerável de dinheiro de construtoras privadas.

Em outro momento, com a continuidade do programa, abrangeram-se subsídios para a população com rendas de 0 a 5 salários mínimos. Com mais abrangências para as políticas sociais, a criação do Ministério das Cidades elencou de forma mais participativa a política nacional de desenvolvimento urbano, incluindo políticas voltadas para interesses sociais. Como cita Moreira,

[...] já com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades houve clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. No campo da habitação, ocorreu profunda transformação, partindo-se de investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009 (NAIME, 2010 *apud* MOREIRA, 2013, p. 25).

Ainda no governo Lula foi criado e elaborado programas como: Crédito Solidário, em 2004, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e iniciativas também, como redução de custas cartoriais e o **marco da regularização fundiária**.

Referente ao programa Minha Casa, Minha Vida, advindo da Medida Provisória nº 459/2009, de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, este possuía os objetivos de redução significativa do déficit habitacional brasileiro, o favorecimento da regularização fundiária urbana, criação de fonte de demandas de capital e trabalho e um aumento do investimento na construção civil.

Como nos mostra Moreira citando Fix e Arantes:

O programa Minha Casa, Minha Vida significou novo aporte de recursos para a habitação. Concebido como uma política anticíclica, que visou dar robustez à economia brasileira em face da crise financeira internacional que eclodiu em 2008, o Programa direcionou R\$ 34 bilhões em subsídios à produção habitacional de um milhão de habitações. Dessa forma, entre 2003 e 2009, o volume de investimentos no setor habitacional foi ampliado em aproximadamente 600%, saindo do patamar de R\$ 5,7 bilhões para cerca de R\$ 69,2 bilhões em 2009 (FIX; ARANTES, 2009 *apud* MOREIRA, 2013, p. 26).

Foi então que, com o advento do Estatuto da Cidade e das lutas e reformas voltadas para a questão habitacional e urbana, que a regularização fundiária entrou realmente em cena e colocada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto é incorporada também em seu capítulo dois que abrange os instrumentos da política urbana, na primeira seção onde se refere aos instrumentos gerais, mais precisamente nos institutos jurídicos e políticos:

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem: [...] – a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse; – a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas; – instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. (BRASIL, 2010, p.95-96).

A Lei de Regularização Fundiária foi disposta então pela Lei nº 11.977/2009 que define e possui todos os requisitos sobre a mesma dando o seu respaldo vigente e necessário, todavia a “regularização fundiária é um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas,

ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e garantir o direito social à moradia de seus ocupantes” (BRASIL, 2013).

Esta lei possui determinados princípios¹³ que faz com que exista a ampliação do acesso a terra com dimensões propícias para tal aquisição e a articulação necessária entre as questões urbanísticas e a participação popular e o controle social.

A dimensão jurídica da regularização fundiária visa enfrentar o problema da irregularidade dominial, referente às situações em que o possuidor ocupa uma terra pública ou privada sem um título que lhe dê segurança jurídica sobre essa posse. (...) As dimensões urbanística e ambiental objetivam superar o problema dos assentamentos implantados sem o devido licenciamento e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. (...) A dimensão social, por sua vez, é especialmente importante nas ocupações de baixa renda, de forma a ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e assegurar sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária (BRASIL, 2013).

A Lei nº 11.977/2009 ainda estabelece e divide dois tipos básicos para regularização: interesse social e interesse específico. Para a regularização de interesse social é aplicável para população moradora há pelo menos cinco anos e de baixa renda e que estejam em zona especial de interesse social (ZEIS); já no caso do específico é integrado dentro da lei, porém é para outros tipos de assentamentos, não aqueles voltados para área de interesse social.

Contudo esse processo de regularização vem com intuito de integrar todas as dimensões anteriormente citada como jurídica, urbanística e social com implantação de serviços e equipamentos públicos em consonância com o direito à moradia com a legitimidade de um processo concreto e coletivo.

¹³ Princípios da regularização fundiária: I – ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher” (BRASIL. Ministério das Cidades- Regularização Fundiária, 2013).

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: EXPERIÊNCIA A PARTIR DO CRAS RIO TAVARES – FLORIANÓPOLIS/SC

O percurso metodológico deste trabalho foi com técnica de pesquisa documental e bibliográfica e este levantamento contempla as bibliografias estudadas nas disciplinas curriculares durante o curso de Serviço Social, bem como a experiência de estágio, mais especificamente, a participação direta em reuniões do grupo específico de regularização fundiária organizada pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do Rio Tavares, localizado na região sul de Florianópolis/SC.

Delimitou-se a pesquisa na construção de dois capítulos, contemplando apontamentos históricos e legislações sobre a assistência social e a participação a partir da Constituição Federal de 1988, além do tema do direito à moradia, tema do grupo demandante em questão.

A seguir, abordaremos sobre as vivências e aprendizados durante o período do estágio no CRAS, enfatizando a questão da regularização fundiária, propósito principal deste trabalho.

2.1 Vivências durante o período de estágio

2.1.1 Breve contexto histórico de Florianópolis na perspectiva do SUAS

Antes da cidade se consagrar como Florianópolis, os índios de origem Carijós denominados tupis guaranis eram os habitantes destas terras. Tempos depois, com os portugueses atracando na ilha, teve o início o povoamento com Francisco Dias Velho e sua família em 1675, na então ilha de Nossa Senhora do Desterro. Como eram chamadas de vilas as áreas ocupadas por estes portugueses, somente em 1726, Nossa Senhora do Desterro é elevada à categoria de vila. (GONÇALVES 2016, p.41).

Em 1737 é ocupada militarmente, onde deu-se início às construções de fortalezas. Nesta época, existiam as chamadas armações para a pesca de baleias, sendo a agricultura juntamente com a indústria manufatureira de linho e algodão, suas atividades principais. Além

disso, os engenhos começaram a existir concomitante com as rendas de bilro. (GONÇALVES 2016, p.41)

Já em 1823, com mais investimentos, as áreas urbanas foram surgindo e Desterro é denominada cidade e capital da Província de Santa Catarina. Com o Brasil se encaminhando para a República de 1889, resistências surgiram ao mesmo tempo em que investimentos decaíram.

Em 1894 o nome de Desterro é modificado para Florianópolis, sendo uma homenagem ao Marechal Floriano Peixoto que instaurava seu comando de força em Desterro. Com o tempo, as transformações ficaram mais presentes principalmente na área de construção civil, com a construção da Ponte Hercílio Luz em 1926, por exemplo, e a passagem de rede elétrica. (GONÇALVES 2016, p.42)

No século XXI o município recebe novos habitantes e novas construções como as pontes Colombo Salles e Pedro Ivo Campos, ligando a parte continental à ilha. Atualmente, Florianópolis (capital do estado de Santa Catarina), possui segundo dados do IBGE (população estimada de 2016) 477.798 habitantes, segundo município mais populoso de Santa Catarina, perdendo apenas para Joinville. (IBEGE 2015)

É a capital que mais cresce no Brasil e com um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao longo deste capítulo será abordado informações referentes à assistência social de Florianópolis, a implantação do SUAS e do nível da Proteção Social Básica no município.

A Assistência Social é uma Política Pública de caráter não contributivo, e está ao lado de outras duas políticas formando o tripé da seguridade social, conforme o Art. 203 da Constituição Federal 1988, sinalizado neste trabalho, sendo dever do Estado e um direito de quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Como política pública de proteção social, a Assistência Social possui um olhar acerca da realidade brasileira, para a identificação de demandas para os serviços, programas, projetos ou benefícios nesta área. De acordo com citado no PMAS 2010-2013:

Compete à Assistência Social prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações de risco e prevenir a incidência de agravos à vida, face às situações de vulnerabilidade, ocupando-se das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão e sua família enfrentam no percurso da vida; estes decorrentes de imposições sociais, econômicas, políticas, e de ofensas à dignidade humana (FLORIANOPOLIS, 2010-2013)

No município de Florianópolis, a Secretaria Municipal de Assistência Social SEMAS é responsável por coordenar as ações e serviços de Assistência Social, serviços

socioassistenciais que articulam-se com diferentes complexidades potencializando a rede de atendimento. Essa rede tem como porta de entrada os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

Já se adequa à PNAS de 2004 organizada, portanto, em proteções sociais: a proteção social básica e a proteção social especial, dividida em média e alta complexidade, implementando o SUAS, sendo referência em defesa na garantia de direitos e na prestação de serviços da rede.

No âmbito do SUAS, algumas ações são ordenadas no sentido da **Matricialidade Sociofamiliar**, onde a família é colocada como centralidade, com o propósito dos programas, projetos e serviços serem direcionados ao atendimento da família, para o apoio e o fortalecimento destas no enfrentamento de suas necessidades sociais. Salienta-se, neste sentido, que a Norma Operacional Básica (NOB – SUAS) menciona “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”.

Outra ordenação é a **Territorialização**, que significa pensar o território como história, cultura e cotidiano dos usuários envolvidos, para ir além da dimensão geográfica, e sim, atender a característica espacial com suas tensões e possibilidades de enfrentamento da questão social, como menciona Koga:

No âmbito da PNAS, o território é entendido como espaço geográfico, histórico e político, edificado através das relações entre diferentes atores, tais como população, empresas e Estado, que determinam o conjunto de condições em que vive a população. Além disso, é nele que se definem as ações e políticas públicas para promover a inclusão social e resolver problemas concretos de uma população (KOGA, 2003).

A iniciação desta política de Assistência Social em Florianópolis se dá por volta das décadas de 1960 e 1970 com a criação da Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS), que possuía a responsabilidade de planejar e executar projetos de promoção social ao município, organizar os serviços assistenciais, utilizando os recursos institucionais da comunidade.

Em 1974 a SESAS¹⁴ foi organizada em divisões. Existiam em Florianópolis outras instituições ligadas ao atendimento da população de baixa renda, como o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Social da Indústria (SESI), a Ação Social Arquidiocesana, a

¹⁴ A SESAS se organizou da seguinte forma: Divisão de Saúde, Divisão de Educação e Cultura, Divisão de Administração e Divisão de Serviço Social, porém esta última se desmembrou ainda em Serviço de Registro, Documentação e Divulgação e Serviço de Promoção Social.

Associação de Pais e Amigos do Excepcional -APAE, o Lar São Vicente de Paula e o Educandário XXV de Novembro (FARIAS, 2015 p.24)

Em 1979, “a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis foi alterada pela Lei nº 1.674, sendo que o artigo 28 apresenta uma nova estrutura organizativa da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social” (FARIAS 2015 *apud*, PMF, 2010, p.28).

Em 1985, surgiu Secretaria Municipal de Educação advento do desmembramento da Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Já em 1995, com a promulgação da Lei Municipal 4.800/95, foram reorganizadas administrativamente o Departamento de Desenvolvimento Social da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social com a criação de mais uma divisão com 15 coordenadorias. (FARIAS, 2015 p.24)

Iniciou-se uma discussão sobre o trabalho interdisciplinar nas regionais de saúde com trabalhos de prevenção na área da saúde, bem como o desenvolvimento de programas na área da criança e do adolescente. Assim foram percorrendo as políticas com atenção voltada para os direitos da Criança e Adolescente em âmbito nacional com o Estatuto da Criança e Adolescente com a Lei 8.069/90 e em Florianópolis com a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovada em 1992 com a Lei nº 3.794/929, na qual menciona a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). (FARIAS, 2015 p.26).

A discussão então acerca da assistência se intensificou com a LOAS de 1993 e com as conferências municipais entorno dos direitos da Criança e Adolescente tendo a sua primeira em 1996, logo após foram criados outros conselhos como o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS em 1996 e Conselho Municipal do Idoso em 1998, discussões estas que enfatizaram para a construção da política, a PNAS e o SUAS.

Em 2001, mais uma vez é modificada a Secretaria, desmembrando-a e passando a ser intitulada como Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS e a saúde passa ser Secretaria Municipal de Saúde. Mais tarde, a primeira passa a ser Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. (FARIAS, 2015 p.26) .

Em 2007, a secretaria foi denominada como Secretaria Municipal de Assistência Social, porém por pouco tempo, passando em seguida para Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude. Em 19 de agosto de 2010, através da Lei 8.351, a nomenclatura passou a ser novamente Secretaria Municipal de Assistência Social, permanecendo até os dias atuais. (FARIAS, 2015 p.27).

A Norma Operacional Básica (NOB – SUAS) aprovada em 2005 estabelece alguns parâmetros para o funcionamento do sistema único – SUAS, em âmbito municipal em gestão inicial, gestão básica ou gestão plena. Em Florianópolis é caracterizado como gestão plena¹⁵, o que significa gestão total das ações de Assistência Social, organizado em Proteção Social Básica e Especial, inclusive de alta complexidade, pela resolução nº109 de 2009 que normatiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em níveis de complexidade: Proteção Social Especial – PSE e Proteção Social Básica – PSB e, por conseguinte os serviços do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Em 2012, uma nova Norma Operacional Básica do SUAS revoga a de 2005.

No âmbito da Proteção Social, a Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou de privações, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. (FLORIANÓPOLIS 2010 – 2013, p.129).

Os serviços da Proteção Social Básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos devem ser a ele referenciados e manter articulação com o PAIF¹⁶.

O trabalho com famílias diante do serviço PAIF possibilita assim a organização da rede socioassistencial no território, contribuindo para materialização da matricialidade

¹⁵ A habilitação em Gestão Plena envolve o cumprimento de algumas responsabilidades, entre as quais: dispor de estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais; possuir Plano de Inserção e Acompanhamento aos beneficiários do BPC, articulando as ações de Assistência Social com os serviços e programas das demais políticas pertinentes; garantir acesso aos serviços de proteção básica e especial às famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda; realizar diagnóstico social de áreas de vulnerabilidades e risco; estabelecer pactos de resultados com base em indicadores estabelecidos; elaborar e executar política de recursos humanos para os servidores públicos que atuem na área da Assistência Social, e instalar um sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social (PMAS 2010-2013).

¹⁶ O PAIF é Proteção e Atendimento Integral à Família-Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O serviço PAIF integra o nível de proteção social básica do SUAS. (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais). Que deve ser prestado pela equipe de referência do CRAS.

sociofamiliar no âmbito do SUAS e cumprindo com a diretriz de descentralização da política de assistência social.

A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF além de garantir o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, rompe com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (FLORIANÓPOLIS, 2010 – 2013, p.133).

No final de 2004 foram criadas cinco unidades de CRAS com o repasse de 50% do Governo Federal nas regiões Centro I (Prainha), Continente I e II (Estreito e Capoeiras), Norte I (Canasvieiras) e Sul I (Saco dos Limões). Com esse repasse ainda foram contratadas equipes mínimas com um assistente social, um psicólogo e um auxiliar administrativo para cada CRAS. Estes CRAS, com exceção do CRAS Sul, 50% estavam instalados dentro dos postos de saúde, pois as unidades de saúde também estavam em áreas de vulnerabilidade social (GONÇALVES 2016 *apud* SANTOS, 2007, s/p).

Em novembro de 2010 e durante o ano de 2011, foram implantados mais oito CRAS, sendo: Centro II (Trindade), Centro III (Itacorubi), Continente III (Abraão), Continente IV (Jardim. Atlântico), Norte II (Saco Grande), Norte III (Ingleses), Sul II (Tapera) e Sul III (Rio Tavares) totalizando 13 unidades, na qual sua instalação ficou por conta de imóveis alugados. Mas em 2013, fecharam-se três unidades sendo: Continente I (Estreito), Continente III (Abraão) e Centro III (GONÇALVES 2016, 50 *apud* ZANFRA, 2012).

Em 2013, os CRAS passam para 10 unidades nomeados por bairros até 2015. A tabela a seguir demonstra os bairros de abrangência.

Tabela 1 – Unidades de CRAS no município de Florianópolis e áreas de abrangência (2016)

<i>CRAS</i>	<i>BAIRROS DE ABRANGÊNCIA</i>
Centro	Ângelo Laporta, Carvoeira, Centro, Jagatá, José Mendes, Morro da Boa Vista, Morro da Mariquinha, Morro da Queimada, Morro do Mangueirão, Morro do Céu, Morro do Mocotó, Monte Serrat, Morro do Tico-Tico, Nova Descoberta e Prainha.
Centro II	Agronômica, Barra da Lagoa, Canto dos Araçás, Córrego Grande, Costa da Lagoa, Fortaleza da Barra, Itacorubi, Lagoa da Conceição, Morro do 25, Morro do Horácio, Morro da Penitenciária, Morro do Poção, Morro do Quilombo, Morro Santa Vitória, Nova Trento, Porto da Lagoa, Retiro da Lagoa, Santa Mônica, Serrinha, Trindade e Vila Santa Rosa.
Continente I	Bairro de Fátima, Balneário, Canto, Chico Mendes, Coloninha, Estreito, Jardim Atlântico, Monte Cristo, Novo Horizonte e Vila São João.

Continente II	Abraão, Bom Abrigo, Capoeiras, Coqueiros, Itaguaçu, Morro da Caixa e Vila Aparecida.
Norte I	Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras, Canto do Lamim, Lagoinha, Praia Brava, Ponta das Canas, Vargem de Fora, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila União.
Norte II	Barra do Sambaqui, Cacupé, Daniela, João Paulo, Jurerê, Jurerê Internacional, Monte Verde, Praia do Forte, Ratonés, Saco Grande, Sambaqui e Santo Antônio de Lisboa.
Norte III	Capivari, Ingleses, Moçambique, Rio Vermelho e Santinho.
Sul I	Alto da Caeira, Carianos, Carvoeira, Costeira, Pantanal, Ressacada e Saco dos Limões.
Sul II	Tapera
Sul III	Açores, Alto Ribeirão, Areias do Campeche, Armação, Autódromo, Caiaganga, Caieira da Barra do Sul, Campeche, Costa de Cima, Costa de Dentro, Costeira do Ribeirão, Fazenda Rio Tavares, Lagoa do Peri, Lagoa Pequena, Moenda, Morro das Pedras, Pântano do Sul, Pedrita, Recanto dos Açores, Ribeirão da Ilha, Rio das Pacas, Rio Tavares e Sertão do Ribeirão.

Fonte: Elaborado pela autora com dados da PMF (Gonçalves, 2016).

2.1.2 Apontamentos sobre o CRAS Rio Tavares e o Grupo de Regularização Fundiária

No Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Rio Tavares – há um trabalho interdisciplinar entre as profissões de assistente social e psicólogo e, portanto, são considerados os saberes dessas profissões em conjunto, trabalhando juntos para a discussão e implementação das atividades desenvolvidas dentro dos moldes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Ações particularizadas, coletivas e oficinas estão dentre essas atividades desenvolvidas.

Ações particularizadas e coletivas visam responder uma série de demandas trazidas pelos usuários, são questões muitas vezes com numerosos conflitos, que necessitam de orientações oriundas de um profissional de Serviço Social. Ações particularizadas muitas vezes ocorrem por uma demanda espontânea ou pela necessidade imposta pelo usuário. Já as ações coletivas vêm diante de uma recorrente e redundante demanda e a equipe de referência trabalha em prol do fortalecimento da democracia participativa, com exercícios de reflexão e ação, dialogo e convivência. Além disso, são promovidos encontros, reuniões com os moradores, com a comunidade em geral, como Mostra Cultural, Fórum de Políticas Públicas do Sul da Ilha, contribuindo assim para iniciativas culturais e vínculos comunitários.

Dentre as ações desenvolvidas há os trabalhos com os grupos, ou as chamadas oficinas, que possuem números expressivos de famílias participantes. A oficina dos artesãos, o grupo creche, as oficinas do serviço convivência e fortalecimento de vínculos SCFV/APAM, a de mobilidade urbana, a de fotografia, a de agricultura urbana e grupo de regularização fundiária são algumas das oficinas que foram desenvolvidas no CRAS, essas especialmente durante a vigência do estágio obrigatório que a autora desse trabalho realizou.

Todos esses grupos e oficinas visam trabalhar certas demandas que são naturalizadas pelo nosso modelo de capitalismo. Nesses grupos são abordadas questões como o direito à terra, à creche, ao trabalho, de ir e vir. Esses grupos formados no CRAS contribuem para o conhecimento da realidade, das necessidades e para a comunidade interagir e se fortalecer, estratégias para melhorias de questões relacionadas à saúde, à assistência, à educação, à moradia entre outros interesses sociais.

Com o intuito de apresentar outros apontamentos sobre a Lei de Regularização Fundiária, Lei 11.977 de 2009 e suas aplicabilidades sociais, territoriais e principalmente de participação advinda dos moradores das zonas especiais de interesse social da parte sul da ilha de Florianópolis, mais precisamente localizada no bairro areias do Campeche, é que vem tratar o foco principal desse trabalho de conclusão de curso.

Desde 1990 a expansão urbana em todo território nacional teve modificações surpreendentes, onde se era calmo para morar tornou-se agitado demais com migrações, seus veículos e com intenções com relação à qualidade de vida e trabalho. Não diferente, foram às transformações em Florianópolis, como nos mostra Carolina do Amarante:

Desde o início da década de 1990 vem sofrendo transformações em suas áreas de ocupação, a partir da expansão urbana de Florianópolis em direção ao local, e a partir disso, vêm apresentando novas formas de circulação de pessoas, capitais e imagens principalmente vindos dos investimentos imobiliários, que implicam em novas práticas de mobilidade no tempo presente e no estilo da vida cotidiana das pessoas que vivenciam essas experiências (AMARANTE, 2015, p. 82)

No Campeche¹⁷, espaço de diversas entidades e associações que se unem para manter o bairro, de certa forma, preservado, onde a mobilização do grupo foi articulada, há a

¹⁷ A Praia do Campeche localiza-se no sul da ilha de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina no Brasil. A denominação Praia do Campeche, antigamente conhecida como Praia do Mandú, teria surgido a partir de 1860, inspirada no nome da Ilha que fica em frente, assim designada desde 1790. (AMARANTE *Apud* BARBOSA; BURGOS; TIRELLI, 2007). Existem duas versões para o nome Campeche. A primeira remete a um visitante ilustre e frequente da região, o escritor e aviador francês Antoine de Saint-Exupéry. Durante a década de 20, o correio aéreo francês Société Latécoère instalou no Campeche um campo de pouso que era utilizado para o reabastecimento dos voos entre Paris e Buenos Aires. O comandante da rota, Saint-Exupéry, aproveitava para descansar e fez amizade com os moradores da região. A lenda que ficou é que o nome Campeche provém do apelido francês que o visitante deu ao lugar: Campo de Pesca. No entanto, como a Ilha em frente à praia já tinha este nome desde o século anterior, historiadores afirmam que ele provém de um vegetal chamado pau-

defesa do plano diretor¹⁸ desde os anos 80, pois é um bairro de crescimento exorbitante, e não possui a infraestrutura necessária para tal crescimento como visado pela Prefeitura e pelas grandes construtoras.

A comunidade local compreende que a expansão imobiliária participa do processo de crescimento da cidade, porém o que se questiona é a forma como a especulação e o crescimento imobiliário acontecem já que se dá de forma desordenada, excludente, sem respeito às leis ambientais e à população residente (AMARANTE, 2015 p. 84)

Diante do que foi posto sobre o bairro do Campeche, focaremos agora a demanda pela regularização fundiária.

A demanda pela regularização fundiária foi apontada por alguns moradores na I Mostra Cultural do CRAS realizada em 10 de outubro de 2015, como uma das questões que gostariam de obter maiores informações. Na semana seguinte, na Oficina de Cinema, a regularização fundiária foi formalizada (Projeto Regularização Fundiária, 2016 – CRAS Rio Tavares). As reuniões passaram a ser organizadas para acontecerem de 15 em 15 dias na APAM¹⁹, começaram a movimentação para o início do Grupo de Regularização depois da oficina proporcionada pelo CRAS em conjunto com um projeto de Cinearte da UDESC, já com nível de movimentação em 2015, mas regularmente mantidas em 2016, com entorno de seis encontros com memórias registradas durante o período de estagio, após o termino do estagio o grupo ainda permanecia com mais ênfase em mobilização e os registros foram mantidos por outros estagiários do CRAS.

Nessa oficina do dia 16/10/2016 foi apresentado o filme “Desculpa pelo Transtorno”, um documentário que narra à história do pequeno, mas cultural bar do seu

Campeche (*Hematoxylon campechianum*) da família das Fabaceae utilizado como planta medicinal e para tinturaria de mesmo nome e que, a exemplo do pau-brasil, foi muito procurado no início da colonização. A versão mais conhecida seria a do Aviador Francês popularmente chamado de Zé Perri, que não conseguia falar campo de pesca e assim deram continuidade, mas a versão da planta se mostra sustentada por haver vestígios anteriores nessas terras (Grifos da Autora).

¹⁸ O Plano Diretor é uma lei municipal, elaborada pela prefeitura em conjunto com a sociedade civil e encaminhado a Câmara de Vereadores para aprovação. O mesmo estabelece as diretrizes para a adequada ocupação do município, determinando com isso, o que não pode e o que pode ser construído em cada parte do mesmo. Este instrumento da política de desenvolvimento municipal tem como finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbanos e rurais na oferta dos serviços públicos essenciais, visando estabelecer uma melhor qualidade de vida, buscando a preservação dos bens ou áreas de referência urbana para a população da comunidade estabelecida. (AMARANTE 2015 *Apud* ROCHA; SOUZA, 2004). Sabe-se que a organização espacial da cidade de Florianópolis busca se reger no Plano Diretor, cuja primeira versão é de 1950. Entretanto, o *Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, Campeche e região*, elaborado pelo IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis) no ano de 1989, propôs uma cidade voltada para o setor turístico e que, de certa forma, acabou deixando de lado os interesses da comunidade residente do bairro, como o desenvolvimento sustentável da região a partir da proposta do *Plano Diretor Comunitário* do ano de 1999 (AMARANTE 2015 *Apud* LOCH; SANTIAGO; WALKOWSKI, 2008).

¹⁹ APAM – Associação Pais e Amigos do Menor, nomenclatura anterior ao Estatuto da Criança e Adolescente – ECA.

Chico, um pescador da comunidade do Campeche que possuía seu bar na beira do mar há anos. O local além de utilizado para lazer foi um ponto crucial de luta da comunidade contra o desenfreado desenvolvimento da especulação da área com relação aos interesses de corporações privadas e dos interesses políticos.

Após diversas discussões e entraves, o bar foi demolido. Contudo, em primeiro de outubro de 2011 a população desmontou uma passarela de madeira que foi construída no local após a demolição do próprio bar. Esse ato sinalizou a luta e o descontentamento e a tristeza da população diante dos órgãos que deveriam proteger a natureza, acrescida com esse episódio que também é demonstrado no documentário.

Conforme a discussão feita após a apresentação do filme para a comunidade demandante do Bairro Areias do Campeche, debateram questões relacionadas à política, terras, moradia, crescimento urbano, como são ofertados os serviços do CRAS, demonstraram interesse em saber mais sobre a Regularização Fundiária, falaram sobre a área já demarcada como ZEIS, quem pode entrar com o pedido da referida lei, as etapas que irão existir, como: levantamento topográfico, demarcação urbanística, e que estão atrelados ao processo de regularização, foram tomados pelo sentimento de conjunto, participação e união da população, para a constituição de luta para a preservação do seu espaço, que moram há mais de cinco anos, e que utilizaram o trâmite legal.

Entretanto, são terras com dívidas públicas entre os antigos donos e a Prefeitura, com destino incerto pela possível reintegração de posse destes antigos proprietários. A Regularização Fundiária pode se fazer presente dentro desse processo coletivo e assegurando a titularização final destes terrenos. São espaços já sinalizados em áreas de ZEIS, e essa região ainda é caracterizada por ser ZEIS 2²⁰. E conforme a PMF de 2012, estipula:

²⁰ZEIS 2 são assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica a urbanização, destinadas, prioritariamente, a ações de regularização fundiária. Alguns domicílios estarão sujeitos à realocação ou remanejamento, em função do risco ou melhoria urbanística, conforme indicação do órgão responsável pela política habitacional de Florianópolis (PMF, 2012, p.104). Os bairros que foram classificados como ZEIS 2 são os seguintes: Areias do Campeche, Arranha Céu, Nova Jerusalém, Maclaren, Vila Aparecida I, Vila Aparecida II, Cartódromo, Caeira da Vila Operária I II e III, Mont Serrat, Morro da Mariquinha, Rua José Boiteux, Rua Laudelina Cruz Lemos; Serrinha I; Serrinha II; Santa Clara, Mons Topp; Morro do Tico-Tico, Carvoeira (Boa Vista), CC1, Jardim Ilha Continente, Morro da Caixa II, Morro da Caixa I, Morro do Janga; Morro da Penitenciária; Morro da Queimada; Morro do Mocotó, Morro do 25, Sol Nascente, Morro do Balão, Morro do Céu, Rua Ângelo La Porta, Morro do Flamengo, Morro do Horácio, Vila Santa Vitória, Morro do Quilombo, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, PC3, Pantanal, Rua Adão dos Reis, Rua Rio Tavares II, Tapera I, Tapera II, Costeira I, Costeira II, Costeira III, Costeira IV, Costeira V e Rio Tavares (Gonçalves, 2016 *Apud*, PMF, 2012).

Em Florianópolis, a Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental em conjunto com a PMF, realizaram no ano 2012 o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (PMHIS) que orienta sobre as informações relacionadas a estas áreas de interesse social (AIS). Segundo o PMHIS, as ZEIS no município existem desde o ano de 2005. Porém, das 64 AIS encontradas, somente 17 foram modificadas em ZEIS, e não possuem parâmetros urbanísticos demarcados. Deste modo, o Plano Diretor de Florianópolis propôs que todas as AIS estabelecidas do município fossem classificadas como ZEIS, no qual foi subdividida em 3 tipos sendo: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3 (GONÇALVES, 2016 *apud*, PMF, 2012).

O público alvo da Regularização Fundiária como já mencionado são as famílias residentes na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) das Areias do Campeche. Foi, portanto com intuito de elaborar e concatenar os objetivos gerais e específicos do projeto que o grupo foi sendo construído por meio dos moradores com a orientação do CRAS, na visão e âmbito da política pública e do próprio SUAS.

Com isso posto, no decorrer de algumas reuniões foram demonstradas algumas especificações sobre a Lei de Regularização Fundiária, que como citada anteriormente é uma lei de recente aprovação – em 2009, contudo, já possuía caráter existencial no Estatuto da Cidade onde este tem a compilação e aprovação anterior.

Em 2001, juntamente ao plano diretor também foi firmado pelo mesmo Estatuto, e assim corroboram para as regularidades nos quesitos de direito à cidade, urbanismo e moradia. A Lei nº 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez, a regularização fundiária é definida numa lei federal, que estabelece ainda, procedimentos, competências e cria importantes instrumentos para a sua efetivação (BRASIL, 2013).

O acompanhamento do Grupo de Regularização Fundiária foi feito mediante registros por escrito e imagens com devida solicitação de autorização, com criação de folders, registrando de maneira geral a forma participativa e o envolvimento do grupo, permitindo a troca de saberes.

A adesão de participantes dobrou após o folder explicativo feito para entendimento e chamamento das reuniões que tinha por objetivo esclarecer a Lei de Regularização Fundiária. A comissão de mobilização formada em uma das reuniões com o apoio do CRAS se deu devido à necessidade de abranger mais moradores. Para a deflagração do processo de regularização fundiária foi explicitado em um dos encontros que poderia ser realizado por uma associação de moradores. Portanto, a reativação da Associação de Moradores da Praia das Areias (AMPA) é parte desse processo.

O planejamento e a execução das atividades foram organizados de forma a contemplar a coleta de informações durante as reuniões efetuadas em 2016, chamadas de **memórias**, com isso criando uma direção documental para poder ter essa análise do processo e um contínuo monitoramento do processo (LADWIG, 2016, s/p).

A seguir, serão elencados alguns fragmentos destas memórias, registros feitos durante a reunião de mobilização para a deflagração do processo de Regularização Fundiária:

Um dos momentos iniciais mais importantes do grupo se deu quando estruturavam as intenções de luta e organização, como iriam se organizar, e possuir esse reconhecimento da região:

É dada a importância da organização para deflagração, um arcabouço que precisa ter para convencimento, as coletas de dados da região mostrando que realmente demandam desse processo, todavia para não culminar em um projeto reduzido, individual, como usucapião, sem prever os direitos finais e que são alcançados não de forma coletiva e permanente. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA 1-15/04/2016)

Outra reflexão coletiva importante se deu quando o grupo registrou que não se tratava de interesses político-partidários, conforme palavra dos moradores “não é coisa política, de político partidário”, mas sim de nível de politização jurídica, advindo da própria demanda da região para ter sua titularização final e não um simples repasse de compra e venda de terras.

Foi possível perceber a politização e o processo próprio de tomada de consciência em relação ao direito à moradia por meio da regularização fundiária ao passo que os moradores participavam das reuniões e faziam uso da palavra para tirar dúvidas e fazer suas próprias constatações sobre aquilo que buscavam por meio do grupo e do processo e aquilo que não queria, conforme podemos perceber na fala do registro acima.

Na reunião da memória 2, do dia 29 de abril de 2016 foi mais uma vez explicado sobre a importância e as funções de CRAS, que inicia com as orientações. Foram expostos slides sobre a referida Lei que constavam informações relevantes para o entendimento de todos e proporcionando reconhecimento do grupo, informações como o que é a Lei de Regularização Fundiária, que nada mais é que um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Foram inseridos também sobre os princípios da Lei, quem está habilitado para ingressar com o processo e suas etapas. Apresentou o levantamento socioeconômico e cadastro social dos moradores que o CRAS auxiliaria nessa questão das etapas do processo. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA 2 29/04/2016)

Nesta reunião do dia 13 de maio de 2016, memória 3, foi composta a comissão de reativação da associação para entrar nos requisitos das etapas da referida Lei 11977/2009, com divisão de tarefas entre seus membros e reativação em cartório do CNPJ da associação, para o quanto antes entrar no orçamento plurianual.

Foi mencionado que o controle social é feito pela população, neste caso, pelos próprios moradores e que não se trata de uma hierarquização. Propõe-se então exposição dos slides sobre a referida Lei. Foi apresentado os fundamentos e critérios para as pessoas entrarem com esse processo, quem pode regularizar, por exemplo, uma associação, as etapas do processo, levantamento do cadastro da população.

Mostrou-se brevemente a situação histórica de apropriação das terras no Campeche, da época de plantação de pinhos e eucaliptos e das famílias que foram ocupando esses espaços. Na ocasião, os moradores perguntaram sobre o que é ZEIS e fora explicado que são ocupações irregulares consolidadas em área urbana, que por suas características possuem condições de serem regularizadas e urbanizadas sem riscos aos seus moradores. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA3 13/05/2016).

Na reunião, memória 4, do dia 3 de junho de 2016, enfatizou-se a reativação da AMPA para que essa proposta possa estar cada vez mais sólida para ser encaminhada à Câmara de Vereadores e dar continuidade para o processo seguir com a Secretaria de Habitação logo em seguida.

Então foi proposto um Edital de Convocação para uma reunião extraordinária para efetivar essa reativação com comissão e registro no cartório e formalizar cada vez mais a participação a ser implicada nesse movimento.

Foi proposto por uma moradora da comissão de divulgação, a socialização com outros moradores do mapa onde mostra a área que pode ser atingida por tal processo e assim facilitar a divulgação e o entendimento dos demais possíveis participantes.

Nesta reunião foram divididos os representantes de divulgação por ruas e travessas para que convidassem a população interessada para a próxima reunião extraordinária, que ocorreu dia 17 de junho de 2016, na qual foi mencionado anteriormente sobre o edital de convocação para a reativação da associação. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA4 03/06/2016).

Na reunião do dia 17 de junho de 2016, a memória 5, foi divulgado mais uma vez sobre a lei, às etapas e indicando algumas ações feitas pelo próprio CRAS na assessoria e por outros órgãos da prefeitura. Foi mencionado que pelo ganho de causa dos antigos proprietários das terras em questão não era preciso ter receios de perda das terras através do

processo que desejavam fazer, todavia é uma lei que só favorece a movimentação que estão fazendo, evitando assim a reintegração de posse indevida daqueles primeiros, pois é uma Zona Especial de Interesse Social prevista já no Plano Diretor que orienta alguns posicionamentos no bairro. Sendo assim só tendem a efetivação da titulação com toda a sequência de organização que estão fazendo, contudo, foi focada então a comissão de eleição, eleito os nomes de quem se compromete para futuramente reunirem se para eleger a chapa de diretoria da associação reativada. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA 5 17 /06/2016).

Na reunião do dia 8 de Julho de 2016, memória 6, foram entregues nove cópias do edital para a divulgação da convocação para assembleia geral de eleição da diretoria que seria realizada no dia 22 de julho de 2016. Para enfim a concretização dos componentes da reativada AMPA, associação que será também o apoio para o pedido de regularização fundiária. (LADWIG 2016 – CRAS, MEMORIA 6 08 /07/2016).

A lei está posta de maneira a servir como um instrumento a favor dessa mobilização, com um poder valioso de recuperação de áreas degradadas e com a enfática participação interessada, ficando assim o controle social mais próximo à deflagração do processo de regularização fundiária.

Enfim, com tudo exposto, explicado, enfatizado com uma participação de moradores participantes que oscilou de uma reunião para outra e pelo levantamento feito pelo CRAS são em média 150 famílias que estão dentro da ZEIS 2, região para a deflagração do processo em si. Mencionam que é complexo e difícil o trabalho de sensibilização, porém existe o sentimento de se seguir com a proposta por acreditarem na Lei e requererem o direito.

As reuniões ainda continuam ocorrendo durante o intervalo de 15 dias entre uma reunião e outra, já com a mobilização mais fortalecida no sentido de se sentirem partícipes do processo, como a constituição da nova presidência e comissões entorno da reativação da associação AMPA.

2.2 Análise e reflexões

“Com sua mais recente atualização (Lei 12.435/2011), a base normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem a tarefa de mediar um conjunto de ações integradas que conferem certa lógica e algum sentido ao sistema” (NUNES; CORDOVA, 2014, p. 181). Essa compreensão acaba por orientar os trabalhadores do SUAS e oferta um respaldo maior para os sujeitos de direitos. Contudo, assumir uma postura crítica do formato

da materialização das políticas públicas se faz permanentemente. Assim, “a participação popular é a mediação necessária, ao tratar da relação estabelecida entre um equipamento público e a população a que se dirige” (NUNES; CORDOVA, 2014, p. 182).

Com isso, no CRAS, equipamento público estatal, se dá de forma descentralizada com capilaridade no território, todavia voltado para os desafios e possibilidades de engrenar práticas de efetiva participação da população demandante.

O CRAS é uma porta sim, e convidativa para a quebra e o rompimento de estigmas de subalternização tanto da população atendida quanto dos próprios profissionais, tentando sempre destituir “vetores como a cultura do clientelismo e assistencialismo, a lógica burocratizada das instituições, a adoção de conceitos equivocados e polissêmicos de participação, são alguns dos obstáculos a real transferência de poder de decisão aos sujeitos de direitos e cidadãos” (NUNES; CORDOVA, 2014, p. 185). Essas “interloquções para além das relações clientelistas” como menciona Yazbek (2009, s/p) necessita serem desveladas para a real efetivação de influências dos usuários nos equipamentos como o CRAS.

A clareza que a questão social não provém daquela consequente culpabilização do indivíduo e que podem trabalhar em prol da coletividade, com intuito de buscar o sentimento de “fazer parte de”, ou seja, de protagonismo popular é uma das formas para trazer ao cenário a problematização e solução para os serviços de proteção social básica.

Assim o CRAS fomenta os processos de transformações e fortalece a consciência política da população, mas é questão intimamente ligada a população usuária do sistema. Porém, com todo processo sócio histórico cultural em que estamos inseridos no próprio modelo capitalista, com suas desigualdades inerentes, torna-se difícil alcançar esse desafio imposto por todas as questões subjetivas e objetivas de todos envolvidos. “O CRAS pode constituir espaço pedagógico desenvolvendo o exercício de práticas que estimulem a participação política de direitos, favorecendo dos sujeitos para que ocupem espaços importantes de tomada de decisão” (NUNES; CORDOVA, 2014, p. 195).

Dessa forma, resgatar a participação no seu processo interiorizado, ou seja, o reconhecimento de cada indivíduo, na perspectiva do desprendimento de ações fatalistas e publicizar a questão social de modo que contribua para a mobilização desses usuários é romper com paradigmas e progredir constantemente para políticas públicas, com relações não hierarquizadas e sim relações democráticas. Assim o desenrolar das reuniões da regularização foram progredindo com um reconhecimento evolutivo de participação dos próprios moradores.

Ainda nos parâmetros do SUAS com seu outro eixo estruturante, o território, está intimamente ligado ao processo de protagonismo popular onde é firmado o lugar de direito, e onde também se dá as contradições e conflitos socioterritoriais.

Com a intersetorialidade²¹ é incluso assim, na gestão para melhor articular com as outras políticas, ou seja, se ligando às demais políticas, nesse processo se tem a geografia para além do espaço do território em si, nesse movimento territorial é presente as análises referentes às particularidades e as totalidades do modo de reprodução social e das demandas surgidas pela população. “Uma maneira de enfrentar situações geradas por condições multicausais” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 39).

O equipamento CRAS está inserido, portanto nesse espaço de “movimento contraditório e dinâmico” (ANDRADE, 2014, p. 434), um espaço propício para potencializar as ações e estratégias voltadas para as demandas da população e no fortalecimento de uma organização e cultura política.

O direito à moradia perpassa por muitas trajetórias de convenções, constituições e declarações, lutas por moradias mais dignas, reivindicações estas feitas em vários movimentos sociais. Um dos marcos importante é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde o direito à moradia é posto como direito humano, nesse sentido é visto como necessidade básica intrínseca ao ser humano, pois além de suas necessidades biológicas existem as relações em que somos ligados por viver em sociedade. Como menciona Ana Fani A. Carlos, em seu livro *A Cidade*:

O homem necessita de um espaço para viver, mesmo que este seja debaixo de alguma ponte. Ele necessita de um lugar para comer, dormir, descansar, enfim, um lugar usado para reposição de energia, da reprodução da força de trabalho e da espécie (CARLOS, 2009, p. 42-43).

Todavia com essas necessidades e diante da desigual sociedade, a cidade de uma maneira geral que vivemos apresenta constantes transformações e segregações no espaço de diversos serviços e infraestrutura como também menciona Ana Fani A. Carlos:

A paisagem urbana metropolitana refletirá assim a segregação espacial fruto de uma distribuição de renda estabelecida no processo de produção. Tal segregação aparece no acesso a determinados serviços, à infraestrutura, enfim aos meios de consumo. O choque é maior quando se observa as áreas da cidade destinadas à moradia. É aqui que a paisagem urbana mostra as maiores diferenciações, evidenciando as contradições de classe (CARLOS, 2009, p. 43).

²¹ A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento das ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 39).

Um dos primeiros passos para origem das cidades foi da passagem do homem nômade para o homem sedentário, fixo em um determinado lugar para exercer outra função que era de plantar, com o decorrer do tempo foram se aprimorando a agricultura e começou a divisão do trabalho, a divisão de classes e a divisão entre cidade e campo. “Esposamos a tese segundo a qual a cidade tem uma origem histórica: nasce num determinado momento da história da humanidade e se constitui ao longo do processo histórico, assumindo formas e conteúdos diversos” (CARLOS, 2009, p.56, 57).

Ainda pela ideia de Carlos, a cidade aparece como materialização de relações da história dos homens com uma série de conexões com relação a ideologias, tempo, espaço urbano, formas de pensar, agir, sentir e consumir, uma vida em contradições transformadoras e caóticas. Em uma construção sócia histórica, que o homem deixa de ser passivo e em sua sobrevivência começando a criar vínculos com o meio em que vive como nos sinaliza:

Na medida em que o homem vai deixando de ser coletor pura e simplesmente, e dedicando se ao cultivo de plantas e a domesticação de animais na chamada “revolução agrícola” (uma das etapas do processo sociocultural) ele vai deixando de ser nômade. Quando o homem começa a produzir ele muda suas relações com o meio. Ele passa a produzir um espaço e nesse relacionamento ambos começam a se modificar. Nessa evolução de relações a sociedade cria novas técnicas para o suprimento de suas necessidades de sobrevivência (CARLOS, 2009, p. 30-31).

O direito à cidade abrange diversos fatores e não pode ser desvinculado das relações sociais, das com a natureza, estilos de vida, valores e tecnologias são na verdade um bem comum como explana Harvey em sua obra,

Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (HARVEY, S/D, p. 74).

A compreensão em volta do complexo direito à cidade e à moradia se traduz, portanto, num emaranhado sistema de produção e reprodução do capital com seus trabalhadores, mercadorias, divisão técnica e social do trabalho, consumos, informação.

[...] Tentando pensar a cidade dentro de uma totalidade a partir da qual ela é possível de ser apreendida. A cidade enquanto produto histórico e social tem relações com a sociedade em seu conjunto com seus elementos constitutivos, e com sua história. Portanto, ela vai se transformando à medida que a sociedade como um todo se modifica. [...] A universalização das trocas aproxima países e aprofunda a divisão espacial e internacional do trabalho, dentro de uma relação de dependência entre territórios nacionais, dentro da formação econômica e social capitalista (CARLOS, 2009, p. 68).

A noção de habitação, espaço urbano, moradia está ligada e associada, portanto, ao preço da terra, pois está vinculado ao jogo de mercado e das relações que se forma dentro do modelo capitalista. “Nesse sentido a cidade é expressão da materialização espacial das desigualdades sociais emergentes na sociedade atual” (CARLOS, 2009, p. 79).

Diante da integralidade humanizada é tempo de assumir que se faz parte de um estruturado mundo capitalista e alienante e lutar para superá-lo. Pensar a cidade e o urbano na perspectiva aqui analisada significa pensar a dimensão do humano onde o espaço urbano é entendido enquanto produto, condição e meio do processo de reprodução da sociedade urbana (CARLOS, 2009, p. 90).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu do processo de reconhecimento e vivência no estágio obrigatório no CRAS Rio Tavares onde com seus atributos alicerçados pela Política Nacional de Assistência Social e pelo SUAS, onde permitiu a aproximação com usuários que demandavam por maiores esclarecimentos de seus direitos, assim como também o equipamento CRAS no sentido de materializar os eixos estruturantes com o real significado de território e participação.

Para alcançar essa problematização, percorreu-se neste trabalho com o resgate sobre a participação na assistência desde a Constituição Federal de 1988. Com esse respaldo, durante anos foram alcançados mecanismos e instrumentos para viabilizar as políticas públicas. Contudo, sabe-se que o processo é lento e diante da cultura que temos, onde o capital afugenta diversos direitos é nesse caráter de movimentação contraditória que justamente torna-se difícil e complexo assegurar e reafirmar direitos e ter uma aproximação com as políticas de fato.

É somente com o viés na perspectiva integralizadora da participação que se ativa e reativa o alcance de outros direitos que são igualmente importantes e enfáticos para a vida humana. Além disso, conforme apresentado ainda nos apontamentos legais deste trabalho conjuntamente com o controle social em todos os níveis é que se pode apropriar esse processo decisório concomitante com as políticas e na perspectiva de direitos. No decorrer deste trabalho foi demonstrado justamente isso, a história e alcance das políticas e o que foi necessário cercear para o êxito e o respaldo de subseqüentes conquistas.

A seguir, foram expostas a questão de direito à moradia e como a política de habitação desenvolveu-se ao longo da história, situando os processos dessa política e como se desenvolveu até a chegada do Estatuto da Cidade que traz consigo o aporte para as leis e decretos envolvendo as cidades, como a Lei de Regularização Fundiária.

Após esse percurso foi apresentado a história mais regional de Florianópolis com ênfase na especulação crescente em todos os bairros e especificamente no bairro Campeche onde o grupo de regularização é marcante, enaltecendo cada vez mais a mobilização e construção do projeto que garante a titularização de terras além do direito de decidirem como se darão os serviços entorno do bairro.

Com a população moradora das ZEIS 2 se formou, portanto, o Grupo de Regularização Fundiária e diante das colocações durante as reuniões foi possível estabelecer

diversas conotações com relação ao próprio contexto do processo que visam deflagrar, e outras relevâncias que foram propícias para desenvolver este trabalho.

Como exemplo temos a mobilização, com seu controle social e o protagonismo popular, o reconhecimento do direito à moradia e como as políticas habitacionais foram colocadas durante os anos no cenário brasileiro e como também interfere nas questões de crescimento urbano dentro do município.

Este trabalho de conclusão de curso trouxe uma análise da mobilização acerca de um processo e como este faz a interlocução com a política pública. Levou-se em consideração toda a problemática excludente em torno do modo capitalista e que ao mesmo tempo incessantemente estamos inseridos nessa produção e reprodução.

Na conjuntura capitalista

identifica-se a utilização recorrente de estratégias urbanísticas segregativas, impondo às populações empobrecidas a ocupação de áreas periféricas dos centros urbanos, desprovidas, na maioria das vezes, do acesso a serviços públicos básicos. Tais práticas desenvolvidas pelas políticas públicas urbanas, buscam de forma incessante, dissimular as desigualdades e as contradições socioterritoriais decorrentes da lógica mercantil da produção / apropriação desigual do espaço capitalista (ANDRADE, 2014, p. 440).

A luta pela garantia de direitos para avançar em quesitos primordiais para o ser humano como, por exemplo, o direito à cidade e a moradia, onde a lógica do capital se faz presente, é preciso além de estar estabelecida em lei, efetivá-la e ser acessível para todo um coletivo.

Destarte, fica implícita a importância de se redesenhar as representações de democracia tanto participativa quanto representativa, ir além do sistema descentralizado com conselhos e conferências, ir ao encontro de uma reforma geral política.

Como demonstram as autoras Couto, Yazbeck e Raichelis:

Em relação aos conselhos verificou – se, que no geral, essas instâncias ainda demonstram fragilidade no tocante ao efetivo controle social. Embora, esta fragilidade não anule sua importância e os esforços que alguns empreendem para acompanhar e controlar o processo de implementação da política e a busca de superação de seus limites. Cabe destacar que as dificuldades dos conselheiros da sociedade civil estão referidas à fragilidade da participação dos usuários, em geral, restrita ao acesso aos serviços socioassistenciais ofertados ou a sub representações através de técnicos, entidades e organizações delegadas como “porta – vozes” desse segmento. São repostos assim os desafios na construção de mecanismos de participação dos denominados usuários na dinâmica da Política nos municípios, para além do acesso e utilização (muitas vezes precária e insuficiente) dos serviços. (COUTO, YAZBECK, RAICHEIS, 2010, p.267).

É preciso lutar para que os conselhos sejam realmente atuantes como espaços de representação da sociedade civil e de controle social. De um modo geral, articular a mobilização social com outros sujeitos políticos nos espaços como as conferências, possuir

uma boa comunicação com os dois mecanismos para que não levem as fragmentações da questão social e sim trabalhem em prol de uma luta conjunta e política.

Ademais, percebeu-se neste trabalho quão é importante o papel do assistente social independente da esfera que ocupa, atuando na luta pela garantia de direitos contribuindo com o protagonismo e autonomia dos sujeitos mantendo vivo o projeto ético político do Serviço Social. É fundamental a definição de que tipo de sociedade se deseja, com um controle social maior, com informações universais das políticas públicas e, sobretudo, garantir a efetivação plena da nossa Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Carolina do. **O Bairro Campeche: “Qualidade de Vida Junto ao Mar”**. Programa de Pós-Graduação em História-PPGH da UDESC -Universidade do Estado de Santa Catarina. 2015.

ANDRADE, Iraci de. **Perspectiva territorial do SUAS: da produção social do espaço ao território usado** In: PAIVA, Beatriz Augusto de. (organizadora). Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. *Lua Nova*. São Paulo, n 49, 2000, p.25.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 de novembro de 2015.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Lei nº 8.662**: Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília: DF, Senado, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8662.htm.

_____. **Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade**. Brasília, julho de 2001.

_____. **Lei nº 11.977**: Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre Regularização Fundiária em Assentamentos Urbanos. Brasília, dezembro de 2009.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: Como Aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Habitação Brasília 2013 p.56.

_____. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. **O Estatuto da Cidade: comentado** organizadores Celso Santo Carvalho, Ana Claudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CAMPOS, Bernardino Edval. **Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo**. In: STUCHI, Gabas Carolina, PAULA, Renato Francisco dos Santos, PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: Cenários Contemporâneos*, São Paulo: Veras Editora, 2012 p. 245.

CARLOS, Ana Fani A. **A Cidade: O homem e a cidade**. 8. Ed. 2º reimpressão – São Paulo: Contexto, 2009 .

CASTRO, Spínola Pimenta, Marina. **Participação social, democracia e deliberação pública – as experiências das Conferências Nacionais.** Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais como requisito parcial para aprovação, Belo Horizonte, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **Os direitos socioassistenciais: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública.** In: Caderno de textos VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

COUTO Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** Outras Organizadoras, vários autores, São Paulo: Cortez, 2010.

DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais.** Revista NAU Social - v.4, n.6, 2013.

FARIAS, Deise. **O Conselho Tutelar e a interface com o Sistema Único de Assistência Social – considerações sobre o município de Florianópolis.** Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **A Participação Popular.** Dicionário de Direitos Humanos Disponível em: < <http://escola.mpu.mp.br/dicionario> >. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

GONÇALVES, Laíse. **A Judicialização na Assistência Social: Elementos de Reflexão a partir da Proteção Social Básica no Município de Florianópolis.** Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

HARVEY, David. **O direito à cidade** Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidade Florianópolis.** Disponível em <[http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420540&search=santacatarina florianopolis](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420540&search=santacatarina%20florianopolis)>. Acesso em: 2 de novembro 2016

IPEA. **As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça.** Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/?pub_id=1008668>. Acesso em 15 de jul. de 2016.

KOGA, D. **Cidades entre territórios de vida e territórios vividos.** Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 72. Cortez: 2002. P. 22-49.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

LADWIG, Simara. **Documentos inclusos - Memórias do Estágio** - CRAS Rio Tavares, Florianópolis SC, 2016.

MACIEL, C. A. B. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MESQUITA, Verônica Cordeiro da Rocha. **A assistência social na Constituição Federal.** Monografia do curso de Especialização de Direito Constitucional. Revista Brasileira de Direito Constitucional. ESDC, 2012.

MOREIRA, Edison Marques. **Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil.** Política Econômica. Economista da FEE. Porto Alegre v. 40, n.3, (2013, p 21 – 32).

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Dias Luana. **A Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** Cientista Social, mestranda em Sociologia na UFMG e integrante do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. (GESTA/UFMG).

NEGRI, F. L. **O Exercício Profissional do Assistente Social e a Precarização no Mundo do Trabalho: Ensaio sobre sua inserção no Sistema Único de Assistência Social.** 2011. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94915/289306.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 de novembro de 2015.

NUNES, Renata. CÓRDOVA, Bruna. **O CRAS como locus privilegiado de participação popular** In: PAIVA, Beatriz Augusto de. (organizadora). Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração São Paulo: Veras Editora, 2014 p. 181.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; Oliveira, Regina Coeli de. **Direitos Sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 5. 2011.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. de. **Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente.** Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

PAIVA, Beatriz Augusto de. CARRARO Dilceane, ROCHA Mirella Farias. **Cartografia teórico – metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS** In: PAIVA, Beatriz Augusto de. (organizadora). Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração São Paulo: Veras Editora, 2014 p. 27.

PAULA, Renato Francisco dos Santos, PINHEIRO, Marcia M. Biondi. **Controle social no Brasil pós Suas: tendências e perspectivas.** In: STUCHI, Gabas Carolina, PAULA, Renato Francisco dos Santos, PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: Cenários Contemporâneos*, São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 89-105.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social.** *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, 2013. |

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Tendências e perspectivas do Sistema de Proteção Social Contemporâneo.** In: *Seminário de Políticas Sociais: Desafios Contemporâneos*. Campina Grande - PB, maio / 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Trajatória da política social: das velhas leis dos pobres ao Welfare State.** In: PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Plano Municipal de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Secretaria de Assistência Social, 2010 2013.

_____. **Decreto Nº 7428/2009:** Cria Grupo Técnico Executivo de Regularização Fundiária. Florianópolis: agosto de 2009.

_____. **Decreto Municipal Nº 7497/2009:** Cria Comissão Municipal de Regularização Fundiária. Florianópolis: setembro de 2009.

_____. **Sítio Eletrônico.** Disponível em <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=historia>> Acesso em: 22 de novembro de 2016.

REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local – **boletim editado pelo Instituto Pólis** - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. São Paulo. <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A Política de Habitação Popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal.** III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **Movimentos sociais em tempos de democracia e globalização. em Santa Catarina:** os anos 90. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 57-68.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SANTOS, Camila Buzinaro dos. **A moradia como direito fundamental.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13677>. Acesso em dez 2016.

SANTOS, Simone Maria. **Implantação do CRAS no município de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social – Curso de Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SILVA, Ademir Alves. **As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social**. In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo II. Brasília, 1999.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 3o ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SPOSATI, A. A. **Democratização da organização e da gestão do Sistema Único descentralizado e participativo da Assistência Social: observações a partir da gestão local**. In: IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003, Brasília. Caderno de textos. P. 49- 75.

STUCHI, Gabas Carolina. **A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública**. In: STUCHI, Gabas Carolina, PAULA, Renato Francisco dos Santos, PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Org.). Assistência Social e Filantropia: Cenários Contemporâneos, São Paulo: Veras Editora, 2012 p.157.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 25, p. 209 – 213, nov. 2005.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não-contributivos**. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

VÍGOLO, Tamires Cristina. **A atuação dos profissionais de Serviço Social em processos de regularização fundiária: a experiência em curso no projeto do Maciço do Morro da Cruz**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2010.

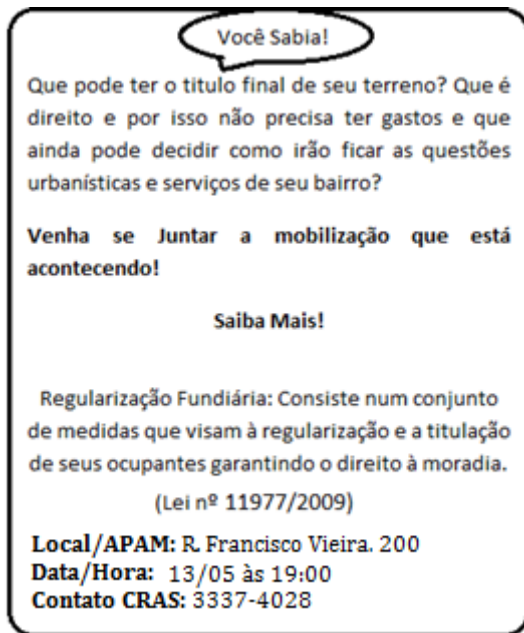
YAZBEK, Maria Carmelita. **Cultura da Subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível?** In: PAIVA, Beatriz Augusto de. (organizadora). Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração São Paulo: Veras Editora, 2014 p. 373

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14308.pdf>>. Acesso em 30 de abril de outubro

ANEXOS

ANEXO I:

Folder utilizado na oficina do Grupo de Regularização Fundiária



ANEXO II: ZEIS 2



ANEXO III:
Votação para presidente da nova AMPA



FOTOS 1 e 2 (LADWIG 2016- CRAS – REUNIÃO: GRUPO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA).

