

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO — FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL (PPGPLAN)

Mariza Dreyer

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RISCOS E DESASTRES: AS CHUVAS DE 2008
E SEUS EFEITOS NAS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS DO MACIÇO DO
MORRO DA CRUZ, FLORIANÓPOLIS/SC.**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação
em Planejamento Territorial e Desenvolvimento
Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da
Educação da Universidade do Estado de Santa
Catarina, como requisito parcial para obtenção do
grau de Mestre em Planejamento Territorial e
Desenvolvimento Socioambiental.

Orientadora: Flávia de Mattos Motta

Co-orientadora: Gláucia de Oliveira Assis

Florianópolis, 30 de setembro de 2020

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática
da Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Dreyer, Mariza

as políticas públicas de riscos e desastres: as chuvas de 2008 e
seus efeitos nas populações vulneráveis do maciço do morro da cruz,
Florianópolis/SC. / Mariza Dreyer. -- 2020.

111 p.

Orientadora: Flávia de Mattos Motta

Coorientadora: Gláucia de Oliveira Assis

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação Profissional em Planejamento Territorial e
Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2020.

1. Desastres socioambientais. 2. Gestão de Risco e de desastre.
3. Maciço Morro da Cruz. 4. Vulnerabilidade. 5. chuvas de 2008. I.
de Mattos Motta, Flávia . II. de Oliveira Assis, Gláucia . III.
Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências
Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional
em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. IV.
Título.

MARIZA DREYER

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RISCOS E DESASTRES: AS CHUVAS DE 2008 E SEUS EFEITOS NAS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS DO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ, FLORIANÓPOLIS/SC.

Texto de Defesa, requisito para obtenção do Título de Mestre Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – MPPT da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Banca Examinadora:

Flávia de Mattos Motta	(orientadora)	UDESC
Prof ^a Dr ^a Gláucia de Oliveira Assis	(Co-orientador ^a)	UDESC
Prof ^a Dr ^a Regina Panceri		UNISUL
Prof ^a Dr ^a Vera Lúcia Nehls Dias		UDESC
Prof ^a Dr ^a Isa de Oliveira Rocha		UDESC

RESUMO

As chuvas de 2008 causaram muitos estragos em Santa Catarina. Em Florianópolis, os impactos também foram sentidos principalmente pela população mais pobre completados onze anos dos impactos gerados pelas fortes chuvas ocorridas em novembro de 2008 no município, ainda hoje algumas famílias se encontram a espera de solução habitacional, permanecem fora de suas casas, de suas redes de sociabilidade, de seu lugar. Esta dissertação tem por objetivo estudar como se encontra a população afetada pelo evento climático pertencentes a essas comunidades pobres do Maciço do Morro da Cruz, cria-se a intenção de examinar como foi o gerenciamento do desastre, identificando como foram realizadas as etapas de recuperação das comunidades. Para tanto, essa pesquisa tem como objetivo geral compreender a atuação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no que refere as políticas públicas adotadas para o atendimento das comunidades do Maciço do Morro da Cruz; identificar o perfil das famílias afetadas pelo desastre de 2008 em que tiveram comprometidas suas moradias; descrever como foram as etapas de atendimento realizados pelo Poder Público Municipal às famílias afetadas. Para obter as informações, como metodologia utilizamos a pesquisa documental e bibliográfica, assim como entrevista com as famílias afetadas pelo desastre e técnicos da prefeitura. Como resultado dessa pesquisa identificou-se quais ações foram realizadas pelo poder público municipal nas áreas atingidas como as famílias foram atendidas e assistidas. Esse estudo concluiu que as três famílias entrevistadas moravam em áreas de risco e vulnerabilidade social, não consideravam que suas moradias estavam em risco, tinham com eles que elas eram casas modestas, mas que não apresentavam risco para suas famílias e acima de tudo era uma moradia própria. Ambas as famílias de certa forma estão satisfeitas de terem onde morar, porém manifestaram insatisfação por não morarem em algo próprio. O evento de novembro de 2008 foi atípico aos demais eventos em que eles atuaram, que foi um aprendizado e serviu de experiência para as ações futuras. Os dados obtidos mostram que oito famílias foram atendidas com unidade habitacional, outras famílias voltaram para o município de origem e cinco estão à espera de solução habitacional. Florianópolis apresenta como espaço de segregação espacial daqueles que não conseguem adquirir moradia via mercado formal ou via política pública, essas famílias não dispõem de recursos financeiros para entrar na lógica da especulação imobiliária presente no município, restando-lhes a compra de terrenos em locais de risco e o sistema de autoconstrução.

Palavras-chave: Desastres socioambientais, Gestão de Risco e de desastre, Maciço Morro da Cruz, Vulnerabilidade, chuvas de 2008.

ABSTRACT

In 2008, heavy rainfall caused a lot of damage in Santa Catarina. In Florianópolis, the impact was mainly felt by the low-income population. Eleven years after the rains in November 2008, some families are still waiting for a housing solution. They remain away from their houses, disconnected from their social networks, away from a place they call home. The purpose of this dissertation is to study the current situation of the population affected by this climatic event, in other words, those living in low-income communities in the Maciço do Morro da Cruz. The intention is to investigate how the disaster was managed, identifying how the stages to recover the communities were conducted. The general objective of this study is to understand the actions of the Municipal Government of Florianópolis with regard to public policies adopted to assist communities in the Maciço do Morro da Cruz; to identify the profile of families affected by the 2008 disaster in which their homes were compromised; and to describe how the stages of assistance provided by the Municipal Government to affected families were carried out. Documentary and bibliographical research was used in order to obtain information. In addition, interviews were conducted with the families affected by the disaster and with the city hall technicians. As a result of this research, we identified what actions were carried out by the municipal government in the affected areas and how the families were assisted. This study concluded that the three families interviewed lived in high-risk and socially vulnerable areas. However, they did not consider that their homes were at risk. They thought that they were modest homes, but did not believe they presented a risk to their families and above all, they owned those homes. All three families were somewhat happy to have a place to live in, but they expressed dissatisfaction that they no longer lived in something of their own. City technicians stated that the November 2008 event was unlike any other in which they had been involved, but it served as a learning experience for future actions. The data obtained shows that eight families were provided with a housing unit, other families returned to their hometowns and five are waiting for a housing solution. Florianópolis presents a space of spatial segregation for those who cannot acquire housing via the formal market or via public policies. These families cannot afford to participate in the logic of local real estate speculation and are left to purchase land in high-risk areas and to build their own homes.

Keywords: Socio-environmental disasters, Risk and disaster management, Maciço Morro da Cruz, Vulnerability, 2008 rains.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1- MACIÇO DO MORRO DA CRUZ, HISTÓRICO, VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO	8
1.1 Gênese da formação do Maciço do Morro da Cruz	8
1.2 Maciço do Morro da Cruz na contemporaneidade: ocupação e segregação espacial	21
1.3 A vulnerabilidade social na região do maciço	28
2 AS CHUVAS DE NOVEMBRO DE 2008 EM SANTA CATARINA E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - GESTÃO DE RISCO E DESASTRE	41
2.1 Desastres em Santa Catarina	41
2.2 Caracterizando o desastre de 2008 em Florianópolis	52
2.3 Chuvas de 2008 e seus efeitos no Maciço do Morro da Cruz	54
2.4 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	55
2.5 Defesa Civil em Santa Catarina.....	62
2.6 Gestão de risco e desastre	63
2.7 Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)	68
2.8 Marco de Sendai (2015-2030).....	71
2.9 Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis /SC	72
3 ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS NO ATENDIMENTO AS FAMÍLIAS ATINGIDAS PELA ENCHENTE DE 2008	82
3.1 Famílias em situação de vulnerabilidade e a questão da moradia	82
3.2 O desastre para essas famílias	96
3.3 Como o poder público atendeu as famílias desalojadas.....	103
3.4 O impacto das medidas públicas sobre as famílias	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Itajaí inundada.....	01
Figura 2 - Homens trabalhando na construção do canal do Rio da Bulha	12
Figura 3 - Vista da Av. Hercílio Luz. Rio da Bulha ainda a céu aberto.....	12
Figura 4 -Início da construção da Ponte Independência (1922 – 1926).....	16
Figura 5 - Morro do Mocotó em 1950.....	17
Gráfico 1 – Orçamento do Projeto Maciço do Morro da Cruz.....	23
Figura 6 - Unidades Habitacionais no Monte Serrat.....	26
Figura 7 – Serviços preliminares casa modular comunidade Monte Serrat.....	27
Figura 8 – Etapas da construção de um módulo Hidráulico.....	28
Figura 9 - Diagrama conceitual risco-perigo-vulnerabilidade.....	32
Gráfico 2 - Recordes de chuvas de novembro e respectivos anos de ocorrência.....	43
Figura 10 - Balneário Camboriú.....	44
Gráfico 3 - Distribuição da População Afetada.....	50
Gráfico 4 - População desabrigada por município.....	51
Gráfico 5 -Municípios com maior número de fatalidades.....	51
Figura 11 - Ciclo de Gestão de Proteção e Defesa Civil.....	66
Gráfico 7 - Distribuição dos Assentamentos Precários por Região em Florianópolis...	88
Quadro 1 - Características grupo familiar 1 afetada pela enchente de 2008.....	93
Quadro 2 – Características grupo familiar 2 afetada pela enchente de 2008.....	94
Quadro 3 – Características grupo familiar 3 afetada pela enchente de 2008.....	95
Quadro 4 - Técnicos da PMF entrevistados.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela1 -População de Florianópolis (1890-2010).....	18
Tabela 2 – Casas modulares por comunidade.....	26
Tabela 3 – Módulos hidráulicos por comunidade.....	27
Tabela 4 - Aglomerados Subnormais 2019 – Resultados Preliminares.....	36
Tabela 5 - Municípios Afetados pelas chuvas de 2008.....	48-49
Tabela 6 - População Atingida no Município de Florianópolis.....	52
Tabela 7 - Prejuízos às moradias.....	54-55
Tabela 8 – Etapas da Gestão de risco.....	66
Tabela 9 - Dados obtidos nas avaliações feitas em campo PMF – 2014.....	78-79
Tabela 10 – Famílias desalojadas residentes no Maciço do Morro e município de origem 2008.....	83
Tabela 11- Informações sobre as moradias afetadas.....	92

LISTA DE MAPAS

Mapa 1- Localização do Maciço do Morro da Cruz.....22

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADH - Atlas do Desenvolvimento Humano
- AVADAN - Avaliação dos Danos
- CECA - Centro de Estudos Cultura e Cidadania
- CEPED - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
- CIRAM - Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia
- CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
- FES - Formação Econômica e Social
- IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
- IVS - Índice de Vulnerabilidade Social
- MMC - Maciço do Morro da Cruz
- PAC - Programa De Aceleração do Crescimento
- PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
- PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis
- PNAS - Política Nacional de Assistência Social
- SEDEC - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
- SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura
- UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina
- UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
- ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

INTRODUÇÃO



Figura 1 - Itajaí inundada (Foto: *Marcos Porto - Arquivo 25/11/2018*).¹

A foto acima sucede o enunciado “Tragédia de 2008: Itajaí teve 85% do território submerso”, relembrando uma das maiores tragédias que o Estado de Santa Catarina já teve. Para Herrmann (2001) as adversidades atmosféricas que ocorrem com frequência no Estado de Santa Catarina, quando atingem áreas densamente ocupadas sempre resultam em sérios impactos negativos sobre as mesmas. Na atualidade vemos inúmeras situações de emergências (SE) e de calamidade pública (ECP), por causa das chuvas intensas associadas, principalmente, ao contingente populacional das grandes cidades. O processo de expansão urbana muitas vezes pode ser verificado em áreas de risco sujeitas as inundações e/ou encostas íngremes. A autora ainda complementa, que os leitos dos rios que percorrem as áreas urbanizadas geralmente estão retilinizados ou canalizados por tubulações sub-

¹ Capa do jornal NSC Total, memórias de Santa Catarina, publicado em 22/11/2018. Disponível <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/tragedia-de-2008-itajai-teve-85-do-territorio-submerso>>. Acesso e 16/06/2020.

dimensionadas, cheio de entulhos, que dificultam a vazão normal da água, ocasionando o trasbordamento.

O Estado de Santa Catarina possui um histórico de inundações causadas por adversidades atmosféricas, e segundo HERRMANN (2006) as inundações foram responsáveis pelo maior número de desabrigados e mortos, entre 1980 a início de 2004 sendo os respectivos anos 1983, 1984, 1987, 1992, 1995, 1997/1998, 2000, 2001, 2002, 2003. Dentre os anos apresentados, em que as chuvas sucederam, destacam-se os anos de 1983 e 1984, que coincidem com os anos de registros dos maiores números de municípios atingidos pelas inundações HERRMANN (2006). Em novembro de 2008 o Estado de Santa Catarina, e o município de Florianópolis, novamente sofreram com os desastres socioambientais decorrentes das fortes chuvas seguidas por inundaçāo e grandes deslizamentos, tendo grandes impactos nas áreas mais vulneráveis, onde vivem muitas famílias pobres em situação de vulnerabilidade social.

As enchentes tiveram grande impacto em Florianópolis, embora a cobertura midiática não tenha sido a mesma. No caso do Maciço do Morro da Cruz², localizado na zona central do município de Florianópolis, muitas famílias pobres que viviam em moradias localizadas em área de risco não puderam mais retornar para suas casas em função da destruição total e/ou parcial da construção, ficando na condição de desalojadas ou desabrigadas, à espera da resposta do poder público municipal para garantir resposta e consequentemente a recuperação das moradias afetadas.

Neste sentido, o interesse em abordar esse tema surgiu inicialmente pelo fato da pesquisadora ser moradora de uma das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, ser migrante do sudoeste do Paraná, e ter vindo junto com a família ainda na adolescência com a perspectiva de encontrar melhores condições de vida em Florianópolis –SC. Posterior a isso, no âmbito acadêmico no ano de 2013 quando cursava a disciplina de estágio obrigatório no Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, em que conheceu a situação das famílias afetadas pelo desastre de 2008, visto que acompanhava o Benefício Eventual Aluguel Social³, administrado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de

² Área composta por um conjunto de 16 comunidades.

³ Ver Lei nº 9031, de 12 de setembro de 2012. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2012/904/9031/lei-ordinaria-n-9031-2012-dispoe-sobre-a-provisao-de-beneficio-eventual-aluguel-social-no-ambito-da-politica-publica-de-assistencia-social>>. Acesso em 16/06/2020.

Florianópolis. Anos mais tarde, participou da execução final de trabalhos como assistente social pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, através do Programa De Aceleração do Crescimento (PAC) nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Nesse período, a pesquisadora retomou o atendimento às famílias afetadas pelo desastre que permaneciam vinculadas ao benefício.

Essa pesquisa tem como interesse contribuir academicamente no que se refere a temática dos desastres socioambientais; das populações em situação de vulnerabilidade social de Florianópolis/SC; segregação sócio espacial; compreensão dos desastres e a questão da natureza e a ação humana.

O Desastre de 2008 em Santa Catarina foi considerado, pelo extinto Ministério da Integração (BRASIL, 2017), como um dos piores desastres da história do estado de Santa Catarina, provocado por fortes chuvas que duraram cerca de três meses, no período entre setembro e novembro de 2008. Os danos causados foram, mais de 80 mil famílias desalojadas e desabrigadas⁴, 60 municípios em situação de emergência (SE) e 14 em estado de calamidade pública (ECP). Os dados de perdas humanas referem 110 mortes, sendo que 97% dos óbitos foram resultantes de soterramento após o deslizamento de encostas e ainda cerca de 429 mil pessoas afetadas (BRASIL, 2017).

Diante do grave cenário que se apresentou, o município de Florianópolis decretou Situação de Emergência, por meio do Decreto nº 6.324 de 22 de novembro de 2008, visto que as frequentes chuvas ocorridas nesse período causaram inundações, deslizamento de terra e deslocamento de rocha, deixando famílias desabrigadas e desalojadas. O Município de Florianópolis contabilizou 97 famílias atingidas por inundações e deslizamentos, sendo que 44 famílias⁵ eram pertencentes as comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

⁴Desalojados: são as pessoas cujas habitações foram danificadas ou destruídas, mas que não, necessariamente, precisam de abrigos temporários. Muitas famílias buscam hospedar-se na casa de amigos ou parentes, reduzindo a demanda por abrigos em situação de desastre.

Desabrigados: são as pessoas cujas habitações foram destruídas ou danificadas por desastres, ou estão localizadas em áreas com risco iminente de destruição, e que necessitam de abrigos temporários para serem alojadas. Disponível em < http://www.cepel.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro_DefesaCivil_5ed-Diagramado-Completo-online.pdf> Acesso em: 02/08/2019.

⁵ Dados de documentos da Secretaria Municipal de Florianópolis de Infraestrutura.

Segundo CEPED (2014)⁶ os desastres quando ocorrem em uma determinada região, cidade e comunidades sempre merecem uma análise aprofundada, não só debatendo as questões referentes ao impacto do evento e suas consequências, como também, as questões referentes à gestão pública e comunitária no que refere ao gerenciamento do desastre. Debater a importância do gerenciamento no que refere as ações de: socorro; assistência humanitária e logística; e etapa de recuperação.

Diante do cenário apresentado se faz necessário realizar uma pesquisa na região afetada do Maciço do Morro da Cruz, para compreender como as populações em vulnerabilidade social são atendidas pelas políticas públicas, diante de uma situação de desastre. Para entendermos isso, veremos quais foram as políticas públicas adotadas pelo poder público municipal no processo de gestão de resposta às famílias e localidades atingidas pelo evento de 2008. Completados onze anos dos impactos gerados pelas fortes chuvas ocorridas em novembro de 2008 no município de Florianópolis, e em virtude de algumas famílias ainda estarem à espera de solução habitacional, intenciona-se examinar como foram realizadas ações nas comunidades pobres do Maciço do Morro da Cruz e de estudar como se encontra a população afetada pelo evento climático, pertencentes a essas comunidades.

Para tanto, essa pesquisa tem como objetivo geral compreender a atuação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no que refere as políticas públicas adotadas para o atendimento das comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Para alcançar o objetivo geral, utilizaremos os seguintes objetivos específicos, apresentar o cenário do desastre de 2008 em Santa Catarina e Florianópolis; identificar o perfil das famílias afetadas pelo desastre de 2008 em que tiveram comprometidas suas moradias; descrever como foram as etapas de atendimento realizados pelo Poder Público Municipal às famílias afetadas.

Para desenvolver esse estudo, foi utilizada a pesquisa documental e bibliográfica, pesquisas em documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), assim como outros trabalhos referentes ao tema, relacionando-os com a fundamentação teórica para a temática, levantando os dados disponíveis sobre a região e as ações da prefeitura. Realizamos entrevista com as famílias do Maciço do Morro da Cruz atingidas pelo desastre de 2008, assim como com os técnicos da PMF que realizaram o atendimento a essas famílias.

⁶ CEPED UFSC (2014) Capacitação Básica em Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. Disponível: http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro_DefesaCivil_5ed-Diagramado-Completo-online.pdf. Acessado em: 20/04/2018.

Foram entrevistados cinco técnicos da PMF, (01) lotado na Defesa Civil Municipal, (02) na Secretaria Municipal de Assistência Social e (02) na Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI).

Com relação às famílias desabrigadas, foram entrevistadas três famílias atingidas pelo desastre causado pelas chuvas do final do ano de 2008. A escolha dessas três famílias se deu, porque elas ainda se encontram vinculadas a Prefeitura Municipal de Florianópolis, sendo beneficiárias do Benefício Auxílio Habitacional⁷ no âmbito da política municipal de habitação de interesse social, a espera de resposta habitacional pelo poder público municipal. Todos os entrevistados foram informados sobre a pesquisa e assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido⁸. Tínhamos planejado entrevistar uma liderança comunitária, e uma família que foi beneficiada recentemente por unidade habitacional, inclusive já havíamos feito contato telefônico, porém no início de março em função das medidas de isolamento social provocadas pela COVID 19 não foi possível realizar a entrevista.

As entrevistas foram semiestruturadas e os entrevistados não serão identificados pelos seus nomes, são todos homens e mulheres, maiores de 18 anos, moradores do Maciço e atingidos pelas enchentes de 2008. Enviamos ofício para as respectivas secretarias para solicitar autorização da pesquisa e posteriormente a autorização entramos em contato com os técnicos a serem entrevistados. Foi realizado levantamento na documentação da PMF no setor de Defesa Civil e na Secretaria Municipal de Infraestrutura, que forneceu dados do Maciço do Morro da Cruz e sobre os desabrigados.

As entrevistas com os técnicos da PMF ocorreram na sede das respectivas secretarias e com agendamento prévio. Esses técnicos realizaram o atendimento inicial e posterior as famílias que foram desabrigadas mediante o desastre. Após a primeira aproximação com os técnicos da Secretaria Municipal de Infraestrutura (FMI) obtivemos os contatos das famílias desabrigadas pelo desastre de 2008, que ainda estão vinculadas ao Benefício Auxílio Habitacional. Realizamos contato prévio por telefone com as famílias, nos identificando e falando brevemente sobre a pesquisa e o interesse em realizar a entrevista com elas. As

⁷ Ver Lei nº 9855, de 08 de setembro de 2015. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2015/985/9855/lei-ordinaria-n-9855-2015-dispoe-sobre-o-subsidio-financeiro-na-forma-de-auxilio-habitacional-no-ambito-da-politica-municipal-de-habitacao-de-interesse-social>>. Acesso em 16/06/20.

⁸ O termo de consentimento livre e esclarecido está no anexos I.

entrevistas foram agendadas previamente e optamos por realizá-las, através de consentimento da família, no local de moradia dessas famílias. Das três famílias entrevistadas, duas ainda residem no Maciço do Morro da Cruz e na mesma comunidade em que perderam suas moradias, e a outra família reside num bairro do sul da ilha de Florianópolis.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos e considerações finais.

O capítulo 1 tratará do processo de formação do Maciço do Morro da Cruz, destacando fatos que causaram a segregação da população negra e pobre na parte central da cidade, que foram empurradas para o maciço central. Nesta etapa busca-se conhecer e contextualizar como está estruturado o Maciço do Morro da Cruz nos dias atuais e quais serviços foram e são realizados pelo poder público municipal. Para desenvolver esse primeiro capítulo iremos utilizar-se fundamentos teóricos a respeito de vulnerabilidade social, agentes de produção do espaço urbano e segregação espacial.

No capítulo 2, organizamos o histórico dos desastres naturais em Santa Catarina e consequentemente o desastre de 2008, trazendo alguns dados para evidenciar a magnitude desse evento adverso. Ainda nesse capítulo, dimensionaremos as consequências do desastre de 2008 no município de Florianópolis, apresentando dados sobre os danos causados pelo evento. Analisaremos os impactos no Maciço do Morro da Cruz, frente ao desastre. Faremos uma discussão sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, regulamentada através da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e os principais protocolos, convenções e marcos regulatórios internacionais, sendo eles o Marco de Ação de Hyogo, Marco de Sendai. Além disso, neste capítulo falaremos da Gestão de Riscos e Desastres, seus objetivos e resultados esperados, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em escala municipal analisaremos o Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis /SC, trazendo dados do Plano de 2006/2007 e da Revisão do Plano (2014).

No capítulo 3 faremos a exposição do perfil de cada família, contando sua história e trajetória de migração, relacionando com a questão habitacional e situação de vulnerabilidade social. Contaremos através das falas das famílias entrevistadas o antes, o durante e o pós desastre. Ainda neste capítulo traremos as informações de todo o processo de atendimento à essas famílias atingidas pelo desastre, com a contribuição das informações prestadas em entrevistas pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Para obtermos esses dados, foram realizadas entrevistas com as três famílias do Maciço do Morro da Cruz atingidas pelo desastre de 2008, assim como com cinco técnicos da PMF que realizaram o atendimento dessas famílias.

1- MACIÇO DO MORRO DA CRUZ, HISTÓRICO, VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO

Este capítulo tem como objetivo fazer a apresentação da área delimitada, o Maciço do Morro da Cruz, para isso, iremos descrever o processo de formação do Maciço do Morro da Cruz, contando como se deu sua ocupação e consolidação ao longo das décadas, considerando os motivos que levaram a população a habitar nesse local e relatar a segregação espacial presente no cotidiano e apresentar um panorama da realidade atual. Veremos a seguir as conclusões de alguns autores que afirmam que a gênese de ocupação do Maciço do Morro da Cruz passou por três fases. Inicialmente foi refúgio de escravos libertos e soldados pobres; posteriormente pela expulsão da área central pelos ditames dos sanitarismos, e mais tarde a ocupação por trabalhadores das obras da Ponte Hercílio Luz. Podemos destacar que na década de 1990 a falta de políticas habitacionais no Brasil fez com que os fluxos migratórios em direção a Florianópolis, tenham sido empurrados para a áreas mais íngremes.

A conhecida Ilha da Magia, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, ficou conhecida como capital com maior qualidade de vida e aparentemente isenta de problemas sociais, o marketing era estrategicamente voltado para ampliar o turismo, propagando a imagem de qualidade de vida e belas paisagens. Mas, o que veremos é uma cidade segregada espacialmente.

1.1 Gênese da formação do Maciço do Morro da Cruz

O processo de ocupação do Maciço do Morro da Cruz se deu, inicialmente, por escravos libertos e soldados pobres (SAITO, 2011). Segundo Narzetti (2014) no início do século XX, seguindo a política de reordenamento urbano presente nos municípios brasileiros, Florianópolis modificou a região central, onde também estava a população mais empobrecida, com isso as ruas foram alargadas, e tomadas algumas medidas higienistas como desocupação e demolição de casas e sobrados. Assim, as famílias pobres foram expulsas da região central e passaram a ocupar os morros mais próximos ao centro, no Maciço do Morro da Cruz.

Para Witt (2010), diferentemente dos países em processo de industrialização na Europa, a pobreza apresentada em Desterro⁹ nos séculos XVIII e XIX não era proletária, era escrava, vadia ou indigente, em que os pobres viviam da subsistência ou da mendicância. O meio de subsistência da época era através da agricultura e a pesca. Conforme a autora, muitos trabalhavam de forma esporádica no porto, seus arredores e no mercado público, enquanto as mulheres trabalhavam como lavadeiras e passadeiras.

Witt (2010) afirma que Florianópolis, no final do século XIX e início do século XX teve um processo de reordenamento urbano, principalmente nas áreas centrais. As proximidades da Igreja Matriz, do porto e do mercado público, locais habitados pelos pobres, passaram por obras de alargamento e abertura de novas vias. A preocupação não estava apenas no objetivo de adequar a cidade ao desenvolvimento do comércio e às novas necessidades econômicas, mas tinha, também, um cunho sanitarista com objetivo de diminuir a insalubridade. A maioria das casas e sobrados que abrigava a população pobre foi desapropriada e demolida, dando lugar a novas edificações. A canalização do Rio da Bulha (1919-1922) foi uma das obras mais importantes de saneamento da época, pois urbanizou a região central, em que predominava a população mais pobre e hoje é um canal da Avenida Hercílio Luz. Sendo assim, na medida que esta população era expulsa das áreas planas, iniciava a ocupação das partes mais baixas dos morros nas áreas centrais

Em meados do século XIX, na então Desterro, havia uma situação precária em relação a questão sanitária. Segundo Santos (2009), fazendo menção ao Relatório do presidente da província Francisco José da Rocha à Assembleia Legislativa Provincial de Santa Catharina de 11 de outubro de 1887, desde 1854 o governo planejava a canalização dos córregos. Em 1880 a situação se agravou, visto que as medidas provisórias não alcançavam os moradores pobres do Bairro da Figueira. Anos mais tarde medidas sanitaristas realizaram a canalização de alguns córregos da região central da cidade. Essa ação, não mudou muito a situação sanitária para os mais pobres, visto que era de responsabilidade do proprietário realizar a ligação das casas ao canal. Sendo assim, as casas das famílias pobres da Figueira se mantiveram sem ligações sanitárias, como também os proprietários das casas alugadas, como cortiços, que não tinham interesse em ter uma despesa extra (SANTOS,2009).

⁹ Em 1675, Francisco Dias Velho, junto com sua família e agregados, dá início a povoação da ilha com a fundação de Nossa Senhora do Desterro (atual Florianópolis). Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/historico>. Acesso em: 11/07/19.

No final do século XIX, ainda não estavam instaladas as modernizações urbanas, novas infraestruturas e os principais serviços, tampouco a política sanitária era uma prioridade, sendo que em 1898 as despesas com limpeza pública do governo estadual eram inferiores a meio por cento. No ano seguinte, o superintendente municipal Emilio Blum através de decreto criou o serviço de remoção de lixo, materiais fecais e águas servidas, três vezes por semana, atribuindo respectivos impostos. Limitando as casas do perímetro urbano, esse decreto pretendia avançar para uma melhora da qualidade sanitária, proibindo despejos no mar, córregos, valas e ruas, mas criava novas dificuldades aos pobres, visto que o serviço seria cobrado (SANTOS, 2009).

Conforme Santos (2009), anos após o decreto de Emilio Blum sobre a criação do serviço de remoção de lixo e esgotos, que obrigava aos pobres manterem gastos fixos para permanecerem na cidade, em 1905 o Coronel Antônio Pereira da Silva e Oliveira sugeriu que esses serviços fossem gratuitos aos pobres. O autor acredita que deve ter pesado o mau cheiro que Pereira sentia ao passar pelas ruas, mais do que a questão dos que não podiam pagar pelos serviços. Quando fora superintendente, o mesmo coronel havia ordenado a demolição dos cortiços onde residiam os pobres. Começava a despertar a preocupação da elite com relação aos pobres que ainda viviam no centro e as condições sanitárias, dessa forma as casas dos pobres “eram vistas como focos de miasmas, e passariam a ser desinfectadas e caiadas” (SANTOS, 2009, p. 501).

Por volta de 1903 (SANTOS, 2009), Florianópolis ainda não tinha nenhuma rede de abastecimento de água e esgoto, e o departamento de higiene considerava que o serviço de limpeza pública era rudimentar e a condução dos materiais fecais era ruim. Em março de 1909 o jornal A Fé publicou um artigo descrevendo a situação das ruas após o mês chuvoso, que deixou água parada e empossada por vários dias, que poderia causar nocividades a saúde. Era uma situação sanitária delicada, ao mesmo tempo que as chuvas mantinham os córregos com água corrente, também causavam inundações, potencializando as epidemias. O autor relata que os recursos públicos eram utilizados para embelezar e implantar infraestrutura onde viviam os mais ricos, ao mesmo tempo que se tinha o discurso de falta de recursos públicos para sanear as áreas que a população mais pobre residia, como consequência eles eram expulsos do centro da cidade. A falta de recurso e a priorização da utilização desses recursos nas áreas em que viviam a população mais abastada, fortalecia a política de expulsão e demolição em favor da adequação às finanças públicas e o desejo de desenvolvimento urbano da elite.

Em Desterro a política sanitária envolvia práticas de demolição de casas e cortiços, onde residiam os mais pobres. “O discurso sanitário os classificava como “avessos, rebeldes, apáticos” à higiene e passaram a ser alvo do movimento que se intensificaria na década de 1920” (SANTOS, 2009, p. 503). Conforme os problemas de esgoto, água e epidemias iam aumentando, as medidas sanitárias avançavam para ações restritas a algumas classes, a algumas áreas urbanas e em algumas cidades.

Santos (2009) afirma que em 1917 houve a construção da primeira rede de esgoto na área central, que substituiu o uso das carroças que recolhiam os dejetos das casas. Essa construção implicou em mais gastos aos quais os mais pobres tinham que novamente se adaptar, pois havia a obrigatoriedade de pagamento de novas taxas. Em 1920 essas mudanças trouxeram algumas medidas, como “erradicar capinzais no perímetro urbano; derrubar os bananais; exterminar os galinheiros, viveiros e pocilgas” (SANTOS, 2009, p. 505), que não considerava a capacidade de adaptação dos pobres a essas novas imposições, pois mantinham hábitos e costumes considerados inadequados aos novos valores urbanos das classes ricas.

Registra-se a primeira ocupação intensa dos Morros da região central no ano de 1921, quando tem início as obras de canalização do Rio da Bulha. Em 1922 inaugurava-se a Avenida do Saneamento, ao longo do rio da Bulha, do Largo 13 de Maio na Baía Sul ao Norte da Rua das Olarias que levava à Praia de Fora, que de acordo com Santos (2009), era a fronteira que separava a área que recebia as inovações urbanas, terminando a cidade a parte inferior dos Morros. Com as demolições da Avenida do Saneamento, pelas preocupações estéticas e o alto custo para construir uma casa dentro das normas municipais, gerou um agravamento no problema de moradia. “Foi nesse perímetro delimitado pelas baías e pela avenida do saneamento que foram concentradas as reformas urbanas, científicas, racionais, higienistas, sanitárias, que seguiam sob a influência dos modelos das grandes cidades” (SANTOS, 2009, p.506).

Figura 2 - Homens trabalhando na construção do canal do Rio da Bulha



Fonte: Site Farol da Notícia¹⁰.

Figura 3 - Vista da Av. Hercílio Luz. Rio da Bulha ainda a céu aberto.



Fonte: Museu UDESC¹¹.

Tornava cada vez mais difícil uma pessoa ou família pobre viver em Florianópolis, visto que continuavam as obras urbanas, leis e decretos que abriam novas possibilidades para as classes mais ricas.

Pessoas pobres vendiam suas casas no centro, outras tinham as casas demolidas, ou abandonavam os cortiços, propriedades de gente remediada, que solicitava a demolição de suas casas de aluguel para receber uma indenização do governo pela desapropriação em nome do sanitarismo e da nova estética urbana. Assim, o pobre passava das casinhas de porta e janela aos cortiços e destes aos Morros (SANTOS, 2009, p.506-507).

¹⁰ Disponível em: <http://faroldanoticia.blogspot.com/2015/01/>. Acesso 10/06/2019.

¹¹ Disponível em: <http://www1.udesc.br/?id=2199>. Acesso 10/06/2019.

De acordo com Santos (2009), não houve política de moradia para os pobres da cidade que tinham suas casas demolidas na área central, assim como o governo não proibiu a ocupação dos Morros, fazendo com que diminuíssem as pressões quanto aos problemas de moradia causados pelas demolições. Outro fator que levou a ocupação dos Morros foi causado pela canalização dos córregos no perímetro urbano e com a proibição do governo do trabalho das lavadeiras nessa área. Essas mulheres haviam sido escravas ou filhas de escravas, foram viver à beira dos córregos e fontes mais próximas das vertentes e nos Morros. Dessa forma, o sanitarismo levava o pobre ao despejo, e às dificuldades para alugar uma moradia e viver no perímetro urbano.

Os problemas de higiene e saneamento não eram encontrados apenas nos bairros pobres, segundo relatórios de 1927 da diretoria de higiene, havia irregularidades por toda a cidade, em ruas dominadas pelos comércios, ou onde residiam os mais ricos.

Problemas em várias casas nas ruas Blumenau, Brusque, Tiradentes, Visconde de Ouro Preto, Alves de Brito, Luiz Delfino, Camboriu, no Largo 17 de Novembro e Benjamin Constant. Em casas de famílias de comerciantes ricos como os Wendhausen, donos de comércio de importação e exportação. Na Praça Pereira Oliveira na casa de Eduardo Horn, de família de políticos. Irregularidades como falta de esgoto e despejos diretos nos ribeirões na Rua Itajay, lixo acumulado em casas na Avenida Trompowsky, prédios sem instalações sanitárias na Rua Ermílio Blum, problemas de esgoto em casas das Ruas Bocaiúva e Felipe Schimidt. Até mesmo a criação de suínos, o que era proibido desde 1920, ainda era encontrada por toda a cidade do Rita Maria, no Colégio Coração de Jesus, às chácaras de famílias ricas como a Moritz. Nessas casas as exigências podiam ser facilmente atendidas, medidas punitivas recaíam em geral sobre os pobres que não conseguiam atendê-las (SANTOS, 2009, p. 491).

Santos (2009), sustenta que nas primeiras décadas do século XX a cidade foi novamente dividida, uma divisão entre riqueza e pobreza que seria mais forte territorialmente. Os ideais da época direcionavam mudanças urbanas para expulsão dos pobres. Havia planos e incentivos à emigração europeia para substituição da mão-de-obra escrava negra e nacional mestiça. “Ao mesmo tempo, em Florianópolis desprezavam-se os valores e modo de vida dos negros e colonos açorianos pobres do litoral relacionados ao atraso, a vadiagem, preguiça e incapacidade” (SANTOS, 2009, p. 518-519).

Para o autor, fizeram parte do processo de mudanças sociais as demolições, que garantiram com que ocorresse o ápice do conflito entre populações pobres e ricas no espaço urbano. Mediante o discurso de modernidade, do higienismo, sanitarismo e do embelezamento de Florianópolis realizava-se demolições de casas, cortiços e bairros

povoados pelos pobres. Essas demolições criavam uma nova cidade da elite econômica e política, diminuindo assim ao extremo a possibilidade de moradias baratas nas áreas centrais.

Os Morros foram uma das poucas alternativas para essa população permanecer próximo da cidade tradicional, tornando refúgio para essa população, local esse que já estava sendo ocupado desde o século XIX. As demolições, segundo Santos (2009) eram justificadas com argumentos baseados em problemas sanitários e higienistas, sendo comuns até os primeiros anos da década de 1920. A partir de 1922, com a construção da Avenida do Saneamento, as justificativas eram referentes ao embelezamento e modernização da cidade.

A cidade almejada pela elite havia sido alcançada, elegantes casas e edifícios públicos no lugar de casas e cortiços. Segundo Santos (2009), a lei municipal 595 de outubro de 1927, permitia a construção de casas de madeiras na periferia da cidade e a permissão da abertura de ruas, desde que não fossem visíveis do centro. Isso evidenciava a segregação urbana em Florianópolis, assim como ocorriam em outras cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, em que era copiado os principais modelos de modernização urbana. Para o autor, a transformação da cidade colonial entre o final do século XIX e o final da década de 1920, manifestava algumas mudanças sociais:

Ascensão da classe dos comerciantes; o fim da escravidão; estabelecimento de formas legais que dificultavam o trabalho e a vida dos mais pobres na cidade; as políticas sanitárias para alcançar um novo modo de vida aos moldes da Europa; demolição dos cortiços e as construções das novas infra-estruturas urbanas: construção de avenidas, redes de água; esgoto; energia elétrica; iluminação pública; novas linhas de transporte; construção de novos prédios públicos (SANTOS, 2009, p 571).

Para Santos (2009), a Lei 595 expressava alguns aspectos do processo de transferência da pobreza urbana para os morros e o autor divide em três pontos. Primeiro, comprehende um conjunto de leis, resoluções e decretos que ao longo dos anos expressavam os anseios da elite urbana. A Lei 595 continuava a expressar as preocupações sanitárias e estéticas, que influenciavam na geografia urbana das primeiras décadas do século XX. Em outro ponto, o autor afirma que ela expressa a conclusão da divisão social, transformada em divisão do território e divisão espacial.

Durante as décadas de 1920 e 1930 foi que se formaram as primeiras favelas com ocupação das áreas mais altas nos Morros do Antão. O autor faz menção da Vila dos Industriários, com 100 casas, que foram construídas pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões

(IAPs)¹² dos industriários na região do Saco dos Limões, que era a única que não era caracterizada como favela entre as áreas residenciais pobres nos Morros. As comunidades pobres mais antigas que estavam incluídas no perímetro urbano em 1943 eram o Morro Xapecó, Morro da Caixa D'Água; Morro do Nova Trento; Morro Elias Paulo e Morro do Mocotó, e apresentavam predominância da população de origem africana. As novas áreas que se encontravam fora do perímetro urbano, nesse mesmo ano, que foram resultado das últimas expulsões da Avenida do Saneamento e dos fluxos migratórios de outros municípios, formaram o Morro da Nova Descoberta; Morro da Abissínia; Morro do Baco-Baco (no continente) e Morro do Inferninho (próximo a Caixa D'Água). Destaca-se como ocupação mais antiga, durante o século XIX, as atuais comunidades do Monte Serrat e Mocotó.

Vargas (2016) também traz algumas contribuições acerca do processo de ocupação territorial do Maciço do Morro da Cruz, e afirma que ele foi inicialmente ocupado pelas populações de origem africana libertas e, posteriormente, pelas populações pobres que foram expulsas das áreas centrais da cidade, por causa do movimento sanitarista. Para a autora, no início do século XX, o Maciço do Morro da Cruz foi receptor daqueles que foram expulsos do centro da cidade, e que eram sua maioria ex-escravos. Com as obras de construção da Ponte Hercílio Luz¹³ (inicialmente nomeada como Ponte Independência), iniciadas em 1920, alguns territórios (Morro do Bode, o Morro do Mocotó e o Morro da Queimada) foram ocupados por muitos trabalhadores e trabalhadoras, que tiveram importante papel no processo de urbanização de Florianópolis.

¹² As Caixas de Aposentadoria e Pensões instituídas pela chamada Lei Elói Chaves, de janeiro de 1923, beneficiavam poucas categorias profissionais. Após a Revolução de 1930, o novo Ministério do Trabalho incorporou-as e passou a tomar providências para que essa garantia trabalhista fosse estendida a um número significativo de trabalhadores [...] Após 1945, os Institutos de Aposentadoria e Pensões expandiram suas áreas de atuação, que passaram a incluir serviços na área de alimentação, habitação e saúde. Dados disponíveis em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/IAP>. Acesso em 11/07/2019.

¹³ A ponte foi projetada e construída durante o governo de Hercílio Luz para ser a primeira ligação terrestre entre a ilha e o continente. O idealizador não viu seu sonho ser concluído, pois morreu em 1924, doze dias depois de inaugurar uma réplica de madeira, construída na Praça XV especialmente para o ato simbólico. O nome da obra seria Ponte da Independência, o qual foi mudado após a morte de seu idealizador, em póstuma homenagem. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ponte_Herc%C3%ADlio_Luz. Acesso em 11/07/2019. Para outras informações sobre a Ponte Hercílio Luz consultar o site do DEINFRA-SC, disponível em: <http://www.deinfra.sc.gov.br/hercilioluz>.

Figura 4 -Início da construção da Ponte Independência (1922 – 1926).

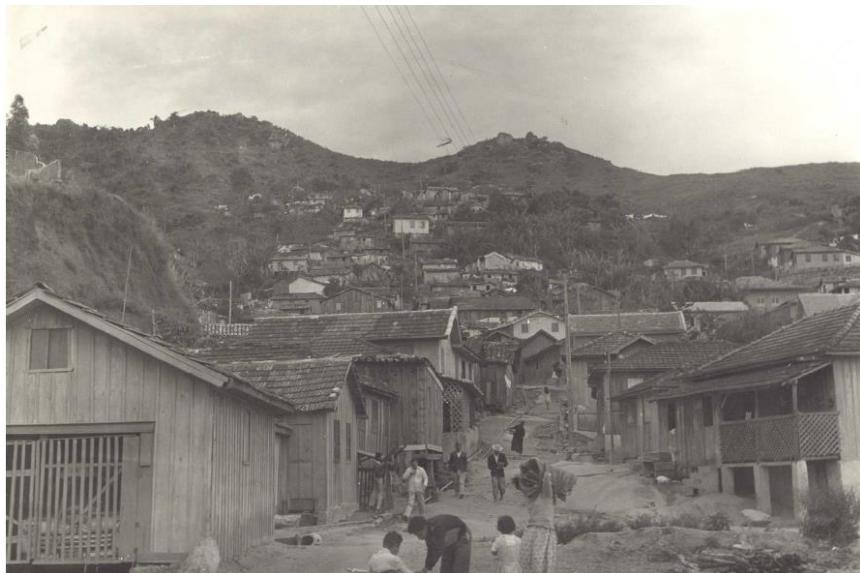


Fonte: Santos (2009).

Santos (2009) relata que a formação do Monte Serrat está ligada ao fim da escravidão, em 1888, higienismo da década de 1920 e ao desenvolvimento da construção civil de 1950. Houve três fases de ocupação: primeira de forma lenta durante o século XIX, por escravos fugidos e libertos e soldados pobres. Na década de 1920, com a expulsão sanitarista dos pobres da cidade, se dá a segunda fase. Já a terceira ocorreu nas décadas de 1950 e 1960 com a migração da população negra pobre dos municípios de Biguaçu e Antônio Carlos, que buscavam trabalho na construção civil. Saitto (2011) também afirma que a ocupação do Monte Serrat foi marcada pela vinda de escravos libertos, soldados pobres, que construíram pequenos ranchos e faziam o cultivo de hortas nas encostas.

Conforme Santos (2009), em 1887, com as obras dos aterros da Praia do Menino Deus, formaram o Largo 13 de maio, onde se iniciou o aterro da Baía Sul. Essa obra pretendia dar fim ao lodo existente na praia, e utilizava a retirada de barreira na base do Morro da Boa Vista, de um lugar conhecido como Morro do Governo e que mais tarde se chamaria Morro do Mocotó (SANTOS, 2009). As terras foram sendo ocupadas nas décadas seguintes por lavadeiras, pescadores, trabalhadores do Porto e do Mercado, população pobre que fora expulsa da cidade e por migrantes. As mulheres do morro eram famosas cozinheiras, sendo requisitadas para trabalhar como empregadas nas casas de políticos, governantes, deputados e juízes da cidade. Durante a construção da Ponte Independência, as cozinheiras vendiam o Mocotó aos trabalhadores da ponte, por isso a origem do nome do morro.

Figura 5 - Morro do Mocotó em 1950.



Fonte: Santos (2009).

A população pobre se refugiava nos Morros da região central. Nas décadas de 1940 e 1950 os fluxos migratórios se intensificaram com pessoas que migravam do campo para a cidade. Os Morros eram a alternativa que as famílias pobres encontravam para comprar um terreno ou alugar uma moradia próxima do centro de Florianópolis (SANTOS, 2009).

Conforme Tomás (2012), os fluxos de migrantes que chegavam à capital a partir de 1940, começaram a engordar o número de habitantes do Maciço do Morro da Cruz, visto que apresentava algumas encostas esparsamente ocupadas e era atraente por sua localização próxima ao centro. Muitos destes migrantes deixavam suas terras, e ao chegar em Florianópolis procuravam os Morros centrais porque algum parente ou conhecido já havia se instalado.

Vargas (2016) destaca que em 1960 e na década de 1980, os territórios do Maciço do Morro da Cruz, eram dos poucos lugares a receber as famílias pobres que migraram do interior de Santa Catarina e do Paraná. Saito (2011) afirma que essa intensificação se deu pelo processo de expansão urbana que Florianópolis estava passando, devido a implantação da

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)¹⁴, ELETROSUL¹⁵, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)¹⁶ e de outros órgãos estatais.

Podemos observar os dados da Tabela 1, que o senso de 1949 e 1959 mostra que houve um crescimento urbano de 4.56%, considerando que em 1949 havia uma população urbana de 51.115 pessoas, crescendo para 79.870 em 1959. Nesse mesmo período a população rural teve um aumento de 3,83%, sendo que em 1949 havia 16.515 pessoas, passando para 18.560 em 1959.

Tabela1 -População de Florianópolis (1890-2010)

População	Total	Urbana	Rural
1890	30689	16506	14387
1919	41338	22874	18464
1939	46753	29700	17053
1949	67630	51115	16515
1959	98520	79870	18650
1970	143414	125841	17373
1980	187871	161773	26098
1991	254941	239566	15375
2000	341781	331671	10110
2010	421240	405286	15954

Fonte: Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Conforme o Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECA, 1996), a instalação da UFSC desencadeou uma progressiva transformação do perfil urbano de Florianópolis. Com a estimulação do crescimento da renda interna, através da progressiva ampliação do setor público, ocorre a partir da década de 1960 uma acelerada expansão da construção civil, que rapidamente muda a feição urbana com as edificações verticais, o que promove em poucos anos a descaracterização do centro tradicional.

¹⁴ A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com sede em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, foi fundada em 18 de dezembro de 1960. Dados disponíveis em: <http://estrutura.ufsc.br/>. Acesso em: 10/07/2019.

¹⁵ A Eletrosul é uma empresa pública controlada pela Eletrobras e vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Criada em 1968 e autorizada a funcionar pelo Decreto nº. 64.395, é uma sociedade de economia mista de capital fechado. Atua nas áreas de geração, transmissão, comercialização de energia, e ainda em telecomunicações. Dados disponíveis em: <http://www.eletrosul.gov.br/a-empresa/quem-somos>. Acesso em: 10/07/2019.

¹⁶ Em 1965, o Decreto Estadual nº 2.802, de 20 de maio, cria a Udesc, na época chamada Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. Dados disponíveis em: <https://www.udesc.br/sobre/hist%C3%B3rico>. Acesso em: 10/07/2019.

Pimenta e Pimenta (2011), afirmam que com a instalação dessas empresas houve novo impulso ao desenvolvimento urbano local e do processo de ocupação. O Maciço deixa de ser obstáculo delimitador do centro histórico, passando a obter posição centralizada, constituída de local privilegiado quanto a questão da acessibilidade à rede de transporte e aos serviços urbanos.

Segundo Witt (2010), até meados dos anos 1960 e início de 1980 houve uma expansão com alta tendência ao adensamento habitacional na região do Maciço do Morro da Cruz, que era extensão da Avenida Mauro Ramos e dos bairros Agronômica e Trindade. As moradias estavam localizadas nas partes baixas dos morros e algumas comunidades já apresentavam certo nível de consolidação espacial. A autora destaca as seguintes comunidades que faziam parte deste cenário: Morro do Mocotó, Morro da Mariquinha, Morro da Caixa, Santa Clara, Ângelo Laporta, Morro do Céu, Morro do 25, Morro do Horácio, Morro da Penitenciária, Serrinha, Morro da Queimada e Caeira da Vila Operária.

Ainda conforme demonstrado por Witt, comunidades localizadas nas áreas centrais de Florianópolis, em específico no Maciço do Morro da Cruz, que num primeiro momento por estarem próximos ao centro comercial de Florianópolis, traria benefício aos indivíduos com facilidade de acessar vagas de emprego, serviços de saúde e educação, somado a não necessidade de gastos com transporte. Ainda mais que já havia uma relativa infraestrutura (água, energia elétrica e pavimentação parcial das principais vias urbanas em algumas comunidades). Porém, tais benefícios não tinham efeito sobre a precariedade e a informalidade habitacional. A autora traz abaixo uma caracterização destas comunidades:

As edificações eram construídas com materiais de baixa qualidade, resultando em casas de tipologia frágil. A composição dos terrenos, na maioria das vezes, acidentada e em alto declive contribuía, igualmente, para a pouca qualidade das estruturas. A falta de planejamento para áreas de uso público, ainda impediria a abertura de vias e o acesso de automóveis em determinados locais. Outra questão que se tornaria relevante, com o passar do tempo, é o estigma social enfrentado pelos moradores das comunidades do Maciço do Morro da Cruz (WITT, 2010, p. 90-91).

Na década de 1990 ficou conhecida como a “década da pobreza” referência em nível mundial, e que o Brasil ao se adequar às políticas neoliberais¹⁷ concretiza mais um ciclo

¹⁷ O neoliberalismo é um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do estado na economia, onde deve haver total liberdade de comércio, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Os autores neoliberalistas afirmam que o estado é o principal responsável por anomalias no funcionamento do mercado livre, porque o seu grande tamanho e atividade constrangem os

migratório do campo à cidade. Em nível local, gerou efeitos no surgimento de novas áreas de pobreza em Florianópolis, que naquele momento se ocupava das áreas mais íngremes do topo do Maciço do Morro da Cruz.

Pimenta e Pimenta (2011) argumentam que a década de 1990 foi marcada por um processo acelerado de apropriação das áreas, até então, consideradas de preservação permanente, destacando-se entre elas o maciço central de Florianópolis. Foi nessa década que as ocupações se deram nas partes mais íngremes e mais vulneráveis dos morros. A falta de políticas habitacionais no país direcionava os fluxos migratórios para as áreas cada vez mais íngremes e impróprias para ocupação.

Muitas famílias saíram do interior do estado e até mesmo de outros estados em direção à Florianópolis na perspectiva de melhor qualidade de vida. Por não terem posse de recursos para entrar no mercado imobiliário formal, acabaram ocupando áreas residuais do espaço urbano, com um custo baixo ao acesso à terra. Essas habitações são produzidas através da autoconstrução, com pequena poupança familiar, que vai sendo construída e ampliada com o passar dos anos (PIMENTA e PIMENTA, 2011).

Conforme Saito (2011), por muitas décadas os assentamentos precários¹⁸ do Maciço do Morro da Cruz não faziam parte da cidade formal, eram esquecidos pelo poder público, sendo que os serviços básicos de infraestrutura eram realizados muitas vezes de forma informal. “Por outro lado, edificações para as moradias de alto padrão e para as sedes das emissoras de televisão, ocupavam as partes mais altas dos morros” (SAITO, 2011, p. 41).

Scheib (et al, 2004), considera que em meados da década de 1980, o Maciço Central era delimitado como área de preservação permanente, e estabelecia o limite de ocupação dos morros em 100m, porém logo ultrapassada pela vontade da classe dominante em apropriar-se da vista panorâmica e da privilegiada localização. Os autores afirmam que ao abandonar este critério, uma nova limitação da preservação restringe-se à cobertura vegetal dos topo dos morros e nas áreas de baixa renda, em que a “administração atual impede a extensão dos

agentes econômicos privados. O neoliberalismo defende a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho, a política de privatização de empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, a abertura da economia para a entrada de multinacionais, a adoção de medidas contra o protecionismo econômico, a diminuição dos impostos e tributos excessivos etc. Disponível em: <https://www.significados.com.br/neoliberalismo/>. 10/07/2019

¹⁸ Para obtenção sobre a caracterização dos assentamentos precários ler Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários, no item 2.3 Tipologias de assentamentos precários. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>.

serviços de água e eletricidade, assim como estimula o corte dos “gatos” de água, puxados das estações televisivas que ocupam (legalmente?) o alto dos morros” (SCHEIB, et al, 2004).

Para os autores Pimenta e Pimenta (2011), com a expansão da ocupação urbana para trás dos morros (destacando a década de 1960 a instalação da UFSC) e na década 1970 (a terminação da via de contorno norte), completa-se a ocupação nas bases do contorno do Maciço. Começa a partir daí a penetração em direção as partes mais elevadas dos Morros, com disputa de diferentes classes sociais. Os autores reafirmam que na década de 1990 loteamentos de alto luxo eram aprovados, rompendo com a legislação urbanística que determinava a limitação de 100m.

1.2 Maciço do Morro da Cruz na contemporaneidade: ocupação e segregação espacial

O Maciço do Morro da Cruz (MMC) é composto por dezesseis comunidades, sendo elas: Mariquinha, Rua Ângelo Laporta, Monte Serrat, Rua José Boiteux, Tico Tico, Rua Laudelina da Cruz, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio, Vila Santa Clara, Morro da Penitenciária, Serrinha, Morro da Queimada e Jagatá, Alto da Caeira, Morro do Céu e Mocotó. Segundo dados oficiais da Secretaria Municipal de Infraestrutura¹⁹, há cerca de 22.566 habitantes numa área total de 2.151.000 m², sendo a área ocupada de 657.000 m².

Conforme dados oficiais do Governo Federal²⁰, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi criado em 2007 e promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Com esse programa o município de Florianópolis desenvolveu o Projeto do Maciço do Morro da Cruz, buscando os recursos federais para executá-lo.

¹⁹

Informações

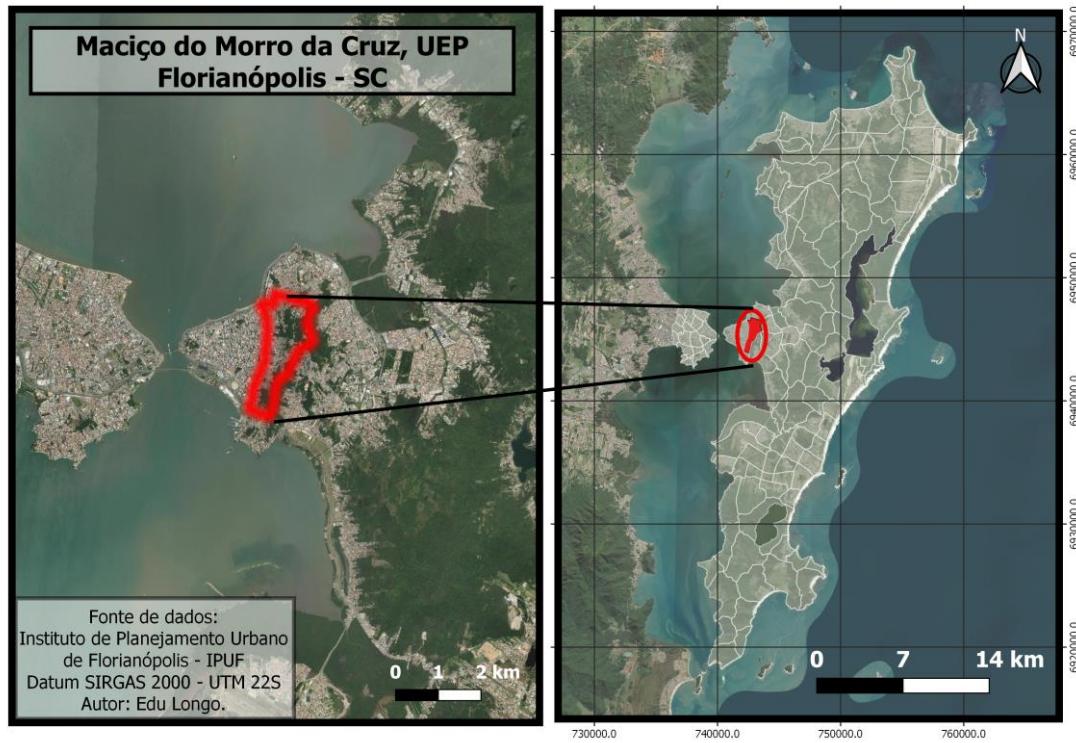
disponíveis

em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=projeto+macico+do+morro+da+cruz&menu=7&submenuid=303>. Acesso em 08/05/2019.

²⁰ Dados disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em:16/07/2019.

Mapa 1- Localização do Maciço do Morro da Cruz



Segundo relatório²¹ da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), o Projeto do Maciço do Morro da Cruz teve início no ano de 2005 com o levantamento das necessidades da população local e elaboração do diagnóstico da situação, com o apoio das associações comunitárias. Com isso, a partir daquele ano várias ações foram implementadas, como a elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco de deslizamento, a aprovação da lei de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)²², também a criação do Parque do Maciço do Morro da Cruz. No ano de 2006 a PMF contratou os projetos de infraestrutura e a partir de então foi em busca de recursos para executá-los. Com a criação do PAC foi possível tornar o projeto uma realidade. Abaixo um resumo do que é o projeto e sua dimensão:

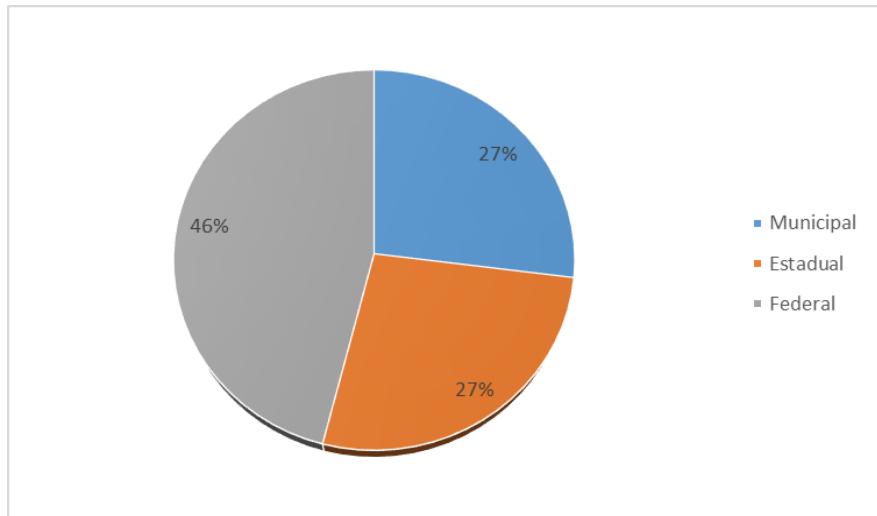
²¹ Dados disponíveis em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_12_2009_17.54.05.21d784d2f1c7f6374536382850dda3da.pdf. Acesso em:16/07/2019.

²² As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas, para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS Ocupadas, onde já existe assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de Vazios, que são áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS). Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/Z>. Acesso em:16/07/2019.

Trata-se de um projeto abrangente com intervenção em 16 comunidades empobrecidas, localizado na região central da capital de Santa Catarina, beneficiando diretamente a população mais necessitada, estimada em 5.667 famílias, e um total estimado de 22.708 habitantes, representando aproximadamente 40% de toda população de interesse social do município de Florianópolis. O projeto contempla a implantação de rede de esgoto, água, energia elétrica, pavimentação, construção de muro de contenção, habitações (mais de 400), transporte vertical, recuperação ambiental, atividades de organização comunitária e educação sanitária e ambiental. Também será implantado um Parque Urbano que beneficiará toda a população de Florianópolis, inclusive com ações voltadas à educação e recuperação ambiental, além da geração de trabalho e renda voltados à atividade turística de Florianópolis (PMF, 2008, p.2).

O Projeto Maciço do Morro da Cruz, realizado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis era administrado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e previa a melhoria das condições de vida dos moradores do Maciço do Morro da Cruz, a partir de investimentos em infraestrutura e serviços sociais. “Os recursos a serem investidos no projeto estão divididos entre as três esferas de governo. O Governo Federal participa com R\$25.000.000,00, o governo Estadual com R\$ 15.031.763,80 e o Governo Municipal com R\$14.659.400,86” (PMF, 2008, p.2).

Gráfico 1 – Orçamento do Projeto Maciço do Morro da Cruz



Fonte: Gráfico feito conforme dados da PMF (2008), elaborada pela autora (2019).

No dia 20 de março de 2008, foi dado início efetivo ao PAC, com as seguintes ações: 1) Assinatura da ordem de serviço das obras de infraestrutura urbana das 16 comunidades do Maciço; 2) Assinatura da ordem de serviço para as obras de saneamento básico nas comunidades do Alto da Caeira e Serrinha; 3) Assinatura da ordem de serviço referente ao contrato de supervisão e fiscalização das obras; 4) Lançamento do processo licitatório para as

obras de saneamento básico das demais comunidades do Maciço. O Projeto contava com a participação das representações comunitárias desde a sua discussão inicial até o envolvimento no Comitê Gestor do Projeto.

A seguir veremos dados oficiais da PMF²³, disponíveis no site da Secretaria Municipal de Infraestrutura:

AÇÕES PREVISTAS:

- Obras de infraestrutura básica;
- Transporte vertical;
- Habitação (sistema viário e risco);
- Módulo hidráulico;
- Trabalho social;
- Regularização fundiária;
- Implantação do Parque do Maciço;
- Recuperação ambiental;
- Programa de coleta e disposição de resíduos sólidos.

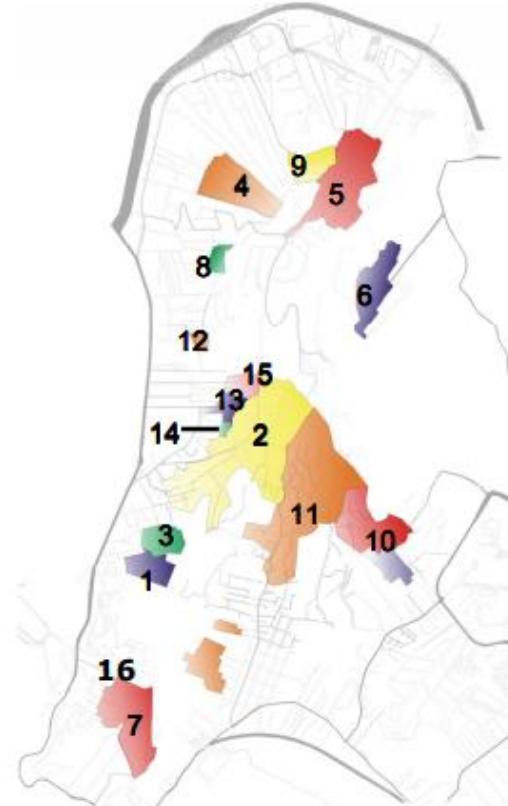
O resumo das obras propostas pelo Projeto Maciço do Morro da Cruz está detalhado no Anexo II, nesse resumo estão as informações sobre as ações de Terraplanagem; Pavimentação; Via principal; Via secundária; Rampas; Escadarias; Drenagem Pluvial; Abastecimento de água; Sistema coletor de esgoto sanitário; Sistema coletor de esgoto sanitário; Contenção de encostas; Habitação; Módulo Hidráulico; Transporte Vertical; Criação do Parque do Maciço.

²³

Dados obtidos em : <http://portal.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=projeto+macico+do+morro+da+cruz&menu=7&submenuid=303>. Acesso em:15/07/2019.

Comunidades Beneficiadas:

- 1- Morro Mariquinha;
- 2- Monte Serrat/ Nova Descoberta;
- 3- Morro Do Tico-Tico;
- 4- Morro Do 25 / Nova Trento;
- 5- Morro Do Horácio;
- 6- Morro Da Penitenciária;
- 7- Morro Da Queimada E Jagatá;
- 8- Morro Do Céu;
- 9- Vila Santa Vitória;
- 10- Serrinha;
- 11- Caeira;
- 12- Ângelo Laporta;
- 13- Santa Clara;
- 14- Laudelina Da Cruz;
- 15- Jose Boiteux;
- 16- Morro Do Mocotó.



Fonte: PMF, 2008.

Conforme relatório de obras²⁴ do Projeto do Maciço do Morro da Cruz disponibilizado no site da Prefeitura Municipal de Florianópolis, temos o resumo das obras realizadas no Maciço do Morro da Cruz. As principais intervenções do Programa foram:

- Terraplenagem
- Pavimentação
- Drenagem
- Muros de Contenções
- Unidades Habitacionais
- Módulos Hidráulicos

As unidades habitacionais eram no total de 124 unidades, divididas em três contratos, sendo o Contrato 306/FMIS/2011 (30 Casas de Alvenaria Estrutural em Blocos); Contrato 656/FMHIS/2013 (44 casas modulares) e o Contrato 750/FMHIS/2014 (50 Casas de Alvenaria Estrutural em Blocos). O contrato 306/FMIS/2011 foi destinado as comunidades do Mont Serrat e Morro do Céu, dezoito unidades habitacionais foram destinadas a primeira

²⁴

Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=relatorios+de+obras&menu=7&submenuid=303> Acesso em 02/04/2020.

comunidade e doze unidades habitacionais para a segunda comunidade, totalizando trinta unidades habitacionais no modelo de casas de alvenaria estrutural em blocos, que previa o contrato.

Figura 6 - Unidades Habitacionais no Monte Serrat



Fonte: Projeto Maciço do Morro da Cruz, sem data

O Contrato 656/FMHIS/2013 previa 44 casas modulares para atender diversas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, no quadro abaixo temos a distribuição das unidades por comunidade:

Tabela 2 – Casas modulares por comunidade

Comunidade	Unidades Habitacionais Construídas
Jagatá	04
Caeira	05
Santa Vitória	01
Morro do 25	06
Mariquinha	01
Serrinha	01
Queimada	03
Ruas	01
Morro do Céu	01
Mont Serrat	21
Total	44 unidades

Fonte: Projeto Maciço do Morro da Cruz, sem data

Figura 7 – Serviços preliminares casa modular comunidade Monte Serrat



Fonte: Projeto Maciço do Morro da Cruz, sem data

Já o Contrato 750/FMHIS/2014 previa a construção de 50 Casas de Alvenaria Estrutural em Blocos, sendo seis unidades para o Morro do Horácio e quarenta e quatro unidades para o Monte Serrat.

O Contrato 611/FMHIS/2014 previa a construção de 59 Banheiros em Blocos Estrutural (Módulos Hidráulicos), distribuídos nas diversas comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Abaixo a lista das unidades por comunidade:

Tabela 3 – Módulos hidráulicos por comunidade

Comunidades	Módulos Hidráulicos
Horácio	05 unidades
Morro do 25	01 unidade
Mariquinha	05 unidades
Queimada	01 unidade
Mont Serrat	07 unidades
Total	19 unidades

Fonte: Projeto Maciço do Morro da Cruz, sem data

Figura 8 – Etapas da construção de um módulo Hidráulico



Fonte: Projeto Maciço do Morro da Cruz, sem data

Nas figuras acima vemos as etapas de construção do módulo hidráulico em uma das comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

1.3 A vulnerabilidade social na região do maciço

Reconhecendo o Maciço do Morro da Cruz como um território de segregação, exclusão e de pobreza, faz-se necessário desenvolver um debate junto com o conceito de vulnerabilidade social. Os autores Musial e Marcolino-Galli (2019), afirmam que a vulnerabilidade social é um termo frequente nas políticas sociais na América Latina e que ela está associada as informações acolhidas no meio social e pela maneira como se acessa os serviços públicos para assegurar os direitos sociais, como exemplo a educação, trabalho, saúde, moradia, participação, dentre outros, fazendo com que haja a ruptura das normas violentas e buscando a qualidade de vida e bem-estar social. Não se trata apenas das condições socioeconômicas, pois as vulnerabilidades devem ser entendidas como a soma de situações de precariedade, das quais “incluem a composição demográfica da família, os agravos à saúde, a gravidez precoce, a exposição à morte violenta e as próprias condições de vida” (MUSIAL, MARCOLINO-GALLI, 2019, p. 296).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criada em 2004, em sua Proteção Social Básica tem como objetivos a prevenção das situações de risco e o fortalecimento de vínculo familiar e comunitário para o enfrentamento da vulnerabilidade social das famílias e indivíduos. Abaixo veremos como a vulnerabilidade social é exemplificada pela PNAS.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p.33).

Aldaíza Sposati (2009), afirma que a concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS (2004) recebe interpretações diferenciadas, sendo que a primeira delas traz um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Segundo a autora, para encontrar outra aplicação é necessário relacionar vulnerabilidade social a um dado risco social. A vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão.

Com a urbanização surgem também as populações marginais, que ocupam núcleos urbanos sem planejamento, sendo submetidas a um perverso processo de desclassificação social. Para entender a vulnerabilização nas grandes metrópoles implica em perpassar pelos processos de periferização e segregação espacial, de forma a destacar, da população de baixa renda. A concentração populacional na área urbana não foi acompanhada, de maneira satisfatória, dos serviços básicos de infraestrutura, e também a ocupação do território tem privilegiado os interesses do mercado imobiliário, como consequência há a expansão da população residente no entorno. Com isso, vemos que as condições de vulnerabilidade urbana aparecem como resultado negativo da interação entre condições apresentadas pelo território e as características sociais, econômicas, culturais e políticas da população do lugar (CANÇADO, SOUZA E CARDOSO, 2014).

Para as autoras Semzezem e Alves (2013), a Política Nacional de Assistência Social, garante a proteção social não contributiva à famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social. Segundo as autoras, as vulnerabilidades sociais estão vinculadas a situações de empobrecimento da classe trabalhadora, tendo relação com dificuldades materiais para manutenção da sobrevivência, e também com dificuldades relacionais e culturais, pois estas interferem na forma de viver dos trabalhadores e de suas famílias.

As autoras Couto, Yazbek e Raichelis (2012) evidenciam a importância da PNAS incorporar a perspectiva da territorialização, pois sua abordagem conceitual é baseada nas ideias de Milton Santos, e “é considerada um aporte fundamental por permitir pensar o território como espaço vivido, da pulsação da vida da cidade e por isso com potencial de

alterar as condições de vida da população” (n.p.). “O território é o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (SEMZEZEM E ALVES, 2013, apud COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2010, p. 50). Sendo assim, para Semzezem e Alves (2013), torna-se fundamental utilizar a abordagem do território para compreender a vulnerabilidade social, visto que é nele que se determinam as condições dos segmentos populacionais vulnerabilizados.

Para compreender as vulnerabilidades sociais é necessário entender a mediação entre o acesso a direitos, rede de serviços e políticas públicas e a capacidade dos sujeitos e grupos sociais em acessar esse conjunto de bens e serviços. Assim, a compreensão das vulnerabilidades sociais deve estar associada ao território como espaço de concretização das políticas públicas (SEMZEZEM E ALVES, 2013).

Os autores Marandola Jr e Hogan (2006) ao conceituarem a vulnerabilidade, colocam que a vulnerabilidade sempre será definida a partir de um perigo ou conjunto deles, em um dado contexto geográfico e social, então devemos fazer a pergunta: Vulnerabilidade a que? Não podemos esquecer de perguntar “onde e quem está/é vulnerável? visto que a dimensão temporal é crucial nesta construção. Relatam que nos estudos populacionais, essa pergunta está direcionada a grupos demográficos que estão sujeitos a determinados perigos, sendo assim as “populações em situação de risco”, podendo estar relacionados às características demográficas ou à sua situação socioeconômica, vinculadas ao ciclo vital, à estrutura familiar ou a características migratórias do grupo (MARANDOLA JR, HOGAN, 2009).

Foi através da ideia de “populações em situação de risco”, que pesquisadores consolidaram a percepção de que riscos e perigos ambientais atingem de forma mais intensa populações vulneráveis. Os autores, afirmam que as dinâmicas demográficas específicas são consideradas importantes na forma como os riscos podem afetar determinados grupos populacionais. Sendo relevante para a compreensão da vulnerabilidade elementos da dinâmica demográfica a migração pendular e a mobilidade espacial da população (MARANDOLA JR, HOGAN, 2009).

Marandola (2008) assinala que a vulnerabilidade aparece com maior intensidade quando a perspectiva deixa de estar sobre a dimensão natural, passando a incorporar a multidimensionalidade dos fenômenos, na forma de perigos ambientais, incluindo a dimensão social e tecnológica. O autor discorre que o risco, as ações de mitigação e a vulnerabilidade do lugar são resultado da interação desses elementos numa relação e espaço-tempo social. A

atenção dada em forma de mitigação diminuirá o risco e a vulnerabilidade do lugar, assim como risco e a vulnerabilidade do lugar poderão aumentar se houver alteração no contexto geográfico ou na produção social. Sendo, assim a vulnerabilidade é um qualitativo que envolve “qualidades intrínsecas (do lugar, das pessoas, da comunidade, dos grupos demográficos) e os recursos disponíveis (na forma de ativos) que podem ser acionados nas situações de necessidade ou emergência” (MARANDOLA, 2008, p.56).

Para os autores (MARANDOLA JR, HOGAN, 2009), a vulnerabilidade é um qualitativo, ou seja, envolve qualidades ligadas ao lugar, as pessoas, a comunidade, aos grupos demográficos, e os recursos disponíveis que podem ser usados nas situações de necessidade ou emergência. Ambos os contextos (social e geográfico) não são completamente coletivos ou individuais.

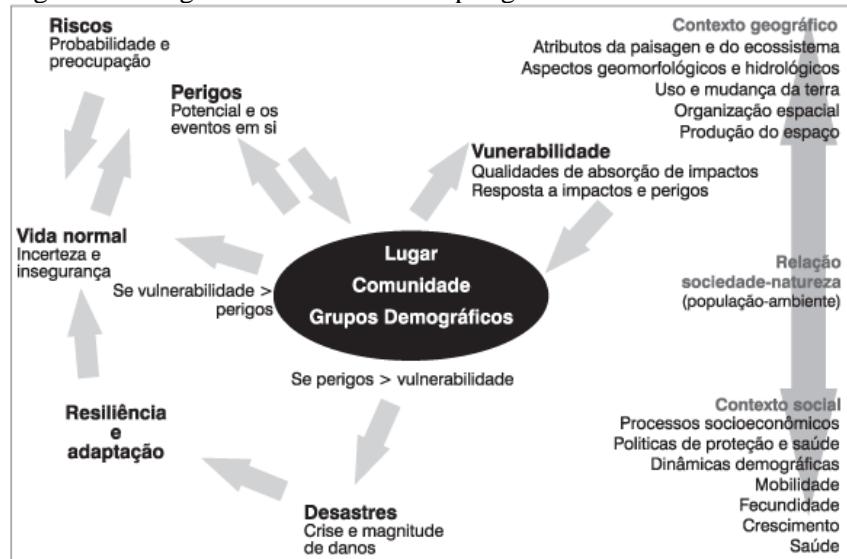
O primeiro pode ser tanto de longo prazo e de influência nacional, quanto as características próprias do ciclo vital, classe social, família ou das escolhas do padrão de mobilidade que uma família faz. Da mesma forma, o contexto geográfico pode ser tanto o ecossistema, as dinâmicas de formação e transformação da geomorfologia (topografia) e da hidrologia (drenagem), a dinâmica climática ou até geológica (terremotos, vulcanismo, etc.), quanto os atributos particulares do lugar, como o rio que passa por ali, um bosque, um morro, etc (MARANDOLA JR, HOGAN, 2009, p. 166).

Para Marandola (2008), o contexto social e o geográfico interferem-se entre si, fragilizando ou protegendo. No contexto social pode ser tanto em longo prazo e de influência nacional quanto com características próprias do ciclo vital, classe social, família ou na forma de mobilidade escolhida pela família. De igual forma, o contexto geográfico pode ser tanto o ecossistema, envolvendo as dinâmicas de formação e transformação da geomorfologia (topografia) e da hidrologia (drenagem), a dinâmica climática ou até geológica (terremotos, vulcanismos etc.), quanto envolvendo atributos particulares do lugar como por exemplo o rio que passa por ali, um bosque, um morro etc.

Tanto contexto social quanto geográfico possuem características que fornecem elementos para as pessoas e lugares formarem seus sistemas de proteção. A vulnerabilidade é tida como neutra, não sendo negativa em si mesma, mas refere-se à interação risco-perigo em um dado lugar onde grupos e coletividades serão afetados. “Os recursos e estratégias que estes terão para responder ao perigo (próprios ou externos, coletivos), absorvendo seus impactos e danos é que determinarão como aquele perigo afetará aquele espaço” (MARANDOLA, 2008, p.56).

O desastre configura-se quando o perigo supera a habilidade da população ou do lugar em responder ao evento. Assim, a partir deste a vida normal é quebrada, havendo a necessidade de recompor as perdas e danos. A capacidade de realizar a retomada ao estado de vida normal, capacidade de regeneração, é chamada de resiliência, um conceito que surge na década de 1990 nos estudos sobre vulnerabilidade. Outra opção de resposta ao desastre é a adaptação, tanto individual quanto social, visto que em muitos casos há necessidade de adaptar a forma de construção, o padrão de ocupação do solo, os hábitos, adesão de protocolos de emergência etc. Todavia, em nossa sociedade contemporânea, especialmente em áreas de risco, a normalidade é o risco, em muitos lugares e para muitas pessoas a convivência com o risco é a vida normal (Figura 9).

Figura 9 – Diagrama conceitual risco-perigo-vulnerabilidade



Fonte: Marandola Jr. (2008, p.57).

O lugar possui também uma dimensão coletiva, trata-se das relações históricas que a comunidade estabelece e demarca espaço. Por isso, monumentos, ruas, banco de praça, edifícios, rios, podem constituir lugares, relacionados à historicidade, à memória e à identidade de certo grupo (MARANDOLA, 2008).

Segundo Marandola (2008), falar de perigos naturais, desastres e percepção de risco para os teóricos sociais, é necessário analisar nosso período histórico, que identifica a modernidade líquida, a sociedade de risco e a generalização das inseguranças sociais, na qual produzem novos riscos e ressignificam os antigos. Pensar em termos da vulnerabilidade

requer pensar nesses fenômenos em conjunto, colabora para um olhar de todos os fatores envolvidos na construção do risco, do perigo e da própria vulnerabilidade.

Segundo o IPEA (2015), os indicadores de pobreza tornaram-se instrumentos indispensáveis para se definir ações para implementação de políticas públicas que visam estabelecer processos de superação das desigualdades sociais. Esses indicadores respeitam bases territoriais que refletem as ações das políticas públicas, que no caso do Brasil elas se realizam, em sua maioria, no âmbito municipal.

Para o IPEA (2015), uma característica importante da pobreza urbana e metropolitana é a segregação espacial. A diferenciação entre áreas intraurbanas, em termos de infraestrutura, segurança, disponibilidade de espaços públicos, entre outros impacta nos níveis de bem-estar das pessoas e famílias. Para a formulação e implementação de políticas públicas, torna-se fundamental localizar espacialmente as áreas de concentração das populações mais vulneráveis, pois deveriam ser, em princípio, alvos prioritários das políticas públicas e intervenções do Estado. Com isso, com base na experiência exitosa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) no estado de São Paulo, a Fundação Seade propôs, no âmbito da Rede Ipea, a elaboração de um índice de vulnerabilidade social de base intramunicipal para as demais regiões metropolitanas brasileiras, que tem o intuito de revelar as desigualdades sociais presentes nas metrópoles brasileiras, identificando os territórios prioritários para intervenção de políticas sociais.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH)²⁵ no Brasil, e procura dar destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, indo além da perspectiva de identificação da pobreza somente pela insuficiência de renda (IPEA, 2015).

Complementando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o IVS traz dezenas de indicadores²⁶ estruturados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. O que permite um mapeamento singular da exclusão e da vulnerabilidade social para todos os municípios brasileiros.

Para o IPEA (2015),

²⁵ Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (ADH) é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de 5.565 municípios brasileiros, aplicados às 27 Unidades da Federação. Site para consulta: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

²⁶ Ver no anexo IV.

Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária (p.12).

O IVS utiliza a definição de vulnerabilidade social, ancorando-se precisamente, no que diz respeito ao acesso, à ausência ou à insuficiência de tais ativos, sendo assim um instrumento para identificar as falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional.

O IVS possui três dimensões, sendo elas o IVS Infraestrutura Urbana; IVS Capital Humano²⁷; e IVS Renda e Trabalho. O subíndice que refere-se à vulnerabilidade urbana, traz reflexões sobre as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, que estão relacionados com o lugar de domicílio das pessoas e que impactam significativamente no seu bem-estar. Para compor este subíndice, foram escolhidos indicadores sobre a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, assim como o indicador do tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho pela população ocupada de baixa renda. Já o subíndice referente a capital humano, envolve dois aspectos determinantes para as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos, que são a saúde e a educação. Foram selecionados para compor os indicadores que retratam não só a presença atual dos ativos e recursos nas populações, mas também o potencial que as suas gerações mais novas apresentam para amplia-lo. Para isso, adotou-se:

“indicadores de mortalidade infantil; da presença, nos domicílios, de crianças e jovens que não frequentam a escola; da presença, nos domicílios, de mães precoces, e de mães chefes de família, com baixa escolaridade e filhos menores; da ocorrência de baixa escolaridade entre os adultos do domicílio; e da presença de jovens que não trabalham e não estudam”(IPEA, 2015, p. 14).

O IVS Renda e Trabalho agrupa não apenas os indicadores relativos à insuficiência de renda presente, as insere outros fatores que irão configurar um estado de insegurança de renda: “a desocupação de adultos; a ocupação informal de adultos pouco escolarizados; a dependência com relação à renda de pessoas idosas; assim como a presença de trabalho infantil” (IPEA, 2015, p.16).

²⁷ Ver no anexo IV mais informações sobre os indicadores de cada dimensão.

Conforme Cardoso (2016), “as cidades brasileiras mostram de forma eloquente as desigualdades e as precárias condições de vida da população pobre” (p.29), e que os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, tanto via mercado, como via políticas públicas, sempre foram insuficientes. Nesse contexto, o acesso à habitação foi viabilizado pelos processos de ocupação de terras e da autoconstrução da moradia, criando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco. Esses são denominados assentamentos precários, nos quais “apresentam várias configurações, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços conjuntos habitacionais degradados etc., correspondendo cada denominação a uma forma específica de processo de produção destes assentamentos” (p.35).

Brasil (2004), afirma que a única estatística existente sobre favelas, de abrangência nacional, é a desenvolvida pelo IBGE para os chamados aglomerados subnormais. Para tanto, o IBGE faz a seguinte definição:

“Aglomerados subnormais são formas de ocupações irregulares de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados), para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizadas por um padrão urbanístico irregular (como vias de circulação estreitas e construções irregulares), carência de serviços públicos essenciais (como esgotamento sanitário e coleta de lixo) e localização em áreas com restrição à ocupação (em desacordo com a legislação, como faixas de domínio e áreas de proteção ambiental) (IBGE, 2020).

No Censo demográfico 2010 foram identificados 13 aglomerados subnormais em Florianópolis

- Nova Jerusalém
- McLaren
- Arranha Céu
- Vila Aparecida
- Vila do Arvoredo
- Tapera
- Morro Mariquinha
- Caiera da Vila Operária
- Santa Clara - Monsenhor Topp
- Morro do 25
- Morro do Horácio
- Morro da Penitenciária
- Monte Cristo

Sendo que na região do Maciço do Morro da Cruz, área de estudo dessa pesquisa, se localizavam 6 aglomerados subnormais desses 13 :

- Morro Mariquinha
- Caiera da Vila Operária
- Santa Clara - Monsenhor Topp
- Morro do 25

- Morro do Horácio
- Morro da Penitenciária

O IBGE divulgou em maio deste ano, como parte da estratégia de antecipar alguns dados do IBGE para auxílio no combate à Covid-19, uma estimativa proveniente dos preparativos para o Censo 2020 (agora 2021), que mostra o número de aglomerados subnormais em cada município e o número de domicílios em aglomerados subnormais em 2019. Essa previsão será confirmada ou revisada somente mediante a realização do recenseamento. Neste levantamento de 2019, foram identificados em Florianópolis 28 aglomerados subnormais, que tinham 11.419 domicílios particulares. Abaixo a lista com o nome de cada aglomerado subnormal do Maciço do Morro da Cruz e o seu número estimado de domicílios particulares ocupados:

Tabela 4 - Aglomerados Subnormais 2019 – Resultados Preliminares

Aglomerado Subnormal	Número de domicílios
Caieira da Vila Operária	1.024
Morro do Horácio	883
Morro do Mocotó	620
Serrinha	573
Morro do 25	291
Morro Mariquinha	273
Morro da Penitenciária	268
Morro da Queimada	267
Santa Clara - Monsenhor Topp	256
Nova Descoberta	90
Total	4545

Fonte: IBGE (2020).

Em comparação com o Censo demográfico 2010, é possível identificar 4 novos aglomerados subnormais na região do Maciço do Morro da Cruz em 2019, sendo eles Morro do Mocotó, Morro da Queimada, Nova Descoberta e Serrinha. Pela estimativa do levantamento de 2019, os 10 aglomerados subnormais identificados na região do Maciço do Morro da Cruz representavam 35,7% dos aglomerados subnormais de Florianópolis (28) e totalizavam 4.545 domicílios particulares ocupados (39,8% do total).

Além da discussão sobre vulnerabilidade social, buscamos a explicação de segregação espacial para trazer essa discussão para o município de Florianópolis, que sendo conhecida como capital da qualidade de vida e “Ilha da Magia”, ainda assim evidencia a exclusão das

populações de baixa renda para lugares afastados da região central, para o continente, para o norte da ilha e até mesmo dentro da região central, para o Maciço do Morro da Cruz.

Para Correa (1989), a cidade é o lugar onde vive uma parcela crescente da população, onde os investimentos de capital são maiores, e é nela que ocorre os principais conflitos sociais. A cidade é ocupada de forma diferente pelos agentes que produzem e consomem o espaço. Corrêa (1989) define cinco como sendo os principais agentes de produção do espaço urbano, sendo eles: 1) os proprietários dos meios de produção; 2) os proprietários fundiários; 3) os promotores imobiliários; 4) o Estado e; 5) os grupos sociais excluídos. Nossa pesquisa irá trabalhar com dois agentes, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Conforme Corrêa (1989), o Estado atua também na organização espacial da cidade, e sua atuação tem se demonstrado complexa e variável tanto no tempo como no espaço. O Estado atua diretamente como grande industrial, consumidor do espaço, proprietário fundiário e promotor imobiliário, ao mesmo tempo não deixa de ser um agente de regulação do uso do solo. A ação do Estado está vinculada aos três níveis políticos-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. Em cada um desses níveis sua atuação muda, como também os discursos que encobrem os interesses dominantes. É no nível municipal que esses interesses se tornam mais evidentes.

Para Correa (1989), no Capitalismo a habitação é um dos bens cujo o acesso é seletivo, e uma parcela enorme não tem acesso, não possui renda para pagar um aluguel de uma moradia decente e muito menos para comprar um imóvel. Assim, os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os densamente ocupados cortiços, que nos dias atuais podemos falar das favelas brasileiras. São aquelas moradias próximas aos centros da cidade, produzidas pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos.

Maricato (2003) vai dizer da notória tolerância do Estado brasileiro que tem manifestado com relação às ocupações ilegais de terra urbana. A grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século, se instalando ilegalmente, visto que não teve acesso ao mercado imobiliário privado ou mesmo foram atendidos pelas políticas públicas de habitação. A falta de alternativas habitacionais por mercado privado ou por políticas públicas sociais, evidenciam o motor da dinâmica de ocupação ilegal e predatória da terra urbana. Historicamente os governos municipais comprometidos com a captação de renda imobiliária gerada pelas obras, que beneficiam grupos vinculados ao prefeito em exercício. “Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e

historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública” (MARICATO, 2003, p.158).

Conforme Maricato (2003), a ocupação ilegal como as favelas são amplamente toleradas quando não provocam interferência nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado. Há muitos fatores que determinam quando a lei se aplica ou não. Um exemplo é quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, nesse caso a lei se impõe. Por esse motivo as áreas ambientalmente frágeis “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Da mesma forma ocorre quando se trata de áreas públicas, onde há assentamentos de favelas, a proteção contra a ocupação dependerá de sua localização com relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário, legal, privado.

Exemplificando Maricato, podemos trazer os dados de Dias e Silva (2004), em que apontam que em Florianópolis, mesmo que havia uma carência habitacional desde o final de 1970, foi somente em meados dos anos 80 e início dos anos 90 que tivemos uma expressão mais organizada dos movimentos de reivindicação por moradia. Inicialmente para atender essa demanda foi pela COHAB de Santa Catarina. Esse foi o primeiro órgão oficial responsável pela produção, melhoramento e comercialização de habitações destinadas as populações de baixa renda. De forma tardia se deu o ingresso oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) na produção de moradias populares, nos anos 1995. Foi realizada após uma decisão judicial que exigiu a desocupação de uma área no balneário de Canasvieiras onde habitavam várias famílias de sem-teto. A prefeitura assumiu a demanda criando mais tarde o conjunto habitacional Vila União, com um total de 69 casas.

Segundo Sugai (2015) a segregação espacial urbana é uma das mais importantes manifestações das desigualdades econômicas e de poder político nas grandes metrópoles brasileiras e Florianópolis não é exceção. Segregação entendida quando diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais numa determinada região ou conjunto de bairros da metrópole. Conforme apontado anteriormente esse processo de segregação espacial, foi expresso inicialmente com a expulsão da população negra e pobre das áreas centrais para as encostas do maciço central.

Para Villaça (2001), uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação espacial dos bairros residenciais das diferentes classes sociais, criando sítios sociais muito peculiares. Segundo o autor, na metrópole brasileira há diferentes tipos de segregação, principalmente de classe social e de etnias ou nacionalidades. Cabe ressaltar que a segregação das classes sociais é a que domina a estrutura das nossas metrópoles. “A

segregação é um processo segundo o qual diferentes classes sociais ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (p.142). A concentração de uma determinada classe no espaço urbano, não impede a presença ou crescimento de outras classes no mesmo espaço. O que vai determinar a segregação de uma determinada classe em uma região, é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole.

O padrão mais conhecido de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. A maior parte dos serviços urbanos, públicos e privados fica no centro, e é onde as classes de mais alta renda ocupam. A periferia, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos (VILLAÇA, 2001). “O espaço atua como um mecanismo de exclusão (p.143).

Villaça (2001), citando a Escola de Chicago, distingue a “segregação voluntaria” da “involuntária”. A segregação voluntária ocorre quando o indivíduo, por iniciativa própria, busca viver com outras pessoas da sua mesma classe. Quanto a segregação involuntária, ela ocorre quando o indivíduo ou família se veem obrigados, pelas mais diversas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade. A segregação dos excluídos na periferia das metrópoles brasileiras seria uma segregação involuntária. O autor ressalta que nesse exemplo deve se registrar o caráter de luta da segregação, tratando-se de uma luta de classes. “A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação dos outros”(p.148).

O autor Villaça (2001) traz duas questões dentre os inúmeros estudos que a Ecologia Fatorial realizou nos anos 1960. Em primeiro lugar, a segregação deriva de uma luta ou disputa de localização, que se dá entre grupos sociais ou entre classes. No primeiro caso refere-se à segregação étnica ou por nacionalidades, como exemplo os orientais na Liberdade, ou os judeus em Higienópolis, em São Paulo. A dimensão de luta de classe aparecerá quando se introduzir a segregação por classe. Neste segundo caso, por exemplo, torna-se irrelevante a etnia dos que ocupam a área central de São Paulo e passa a ser relevante a segregação por classe. Os que ocupam a área central, impedem que ela seja ocupada pelos mais pobres, que estão na periferia ou nas favelas afastadas. “A segregação entre centro e periferia pode ser considerada uma segregação por classes” (p.148).

A segunda questão para reflexão trata-se das razões da luta. Segundo o autor, para a ecologia humana, a luta seria pela “posição social e por uma conveniente implantação espacial dentro da cidade” (p.148). “A distribuição das residências no espaço produz sua

diferenciação social e há uma estratificação urbana correspondente a um sistema de estratificação social e, no caso em que a distância social tem uma forte expressão espacial, ocorre a segregação urbana" (VILLAÇA, 2001, p. 148, Apud CASTELLS p.203-204). A segregação urbana é entendida pela organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, em que essa disparidade não é só em termos de diferença como também de hierarquia.

Para Correa (1989), a segregação residencial pode ser vista como meio de reprodução social, aqui o espaço social age como condicionante sobre a sociedade. Sendo assim, enquanto o lugar do trabalho, fábricas e escritórios são locais de produção, os bairros e residências, sendo unidades territoriais e sociais, constituem-se no local de reprodução. Dessa forma, "a segregação residencial significa não apenas um meio de privilégios para a classe dominante, mas também um meio de controle e de reprodução social para o futuro" (p.66).

A realidade brasileira mostra que os moradores do Maciço do Morro da Cruz como outros moradores de periferia no Brasil, são caracterizados por populações negras e pobres, populações estas vivendo de forma segregada, a exemplo disso e trazendo para a realidade de Florianópolis, discorremos no início desse capítulo sobre a formação do Maciço do Morro da Cruz, que nitidamente foi a expulsão da população negra e pobre da região central para os morros da região central.

2 AS CHUVAS DE NOVEMBRO DE 2008 EM SANTA CATARINA E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - GESTÃO DE RISCO E DESASTRE

Nesse capítulo, o evento de 2008 será narrado neste capítulo e sem dúvidas foi um dos maiores desastres que Santa Catarina já teve, que superou recordes de registros históricos de chuvas. Faremos uma discussão sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, regulamentada pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e os principais protocolos, convenções e marcos regulatórios internacionais, sendo eles o Marco de Ação de Hyogo, Marco de Sendai. Além disso, neste capítulo falaremos da Gestão de Riscos e Desastres, seus objetivos e resultados esperados, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em escala municipal traremos o Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis /SC, trazendo dados do Plano de 2006/2007 e da Revisão do Plano (2014).

2.1 Desastres em Santa Catarina

No livro Gestão de Riscos, elaborado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), em 2017, obtemos as informações de que no Brasil as ocorrências de desastres, em especial de origem natural, estão ligadas a deterioração das condições de vida nas cidades, que em menos de um século teve um importante crescimento populacional e uma inversão no tipo de ocupação do espaço, visto que grande parte daqueles que viviam no meio rural passaram a viver no meio urbano. Verifica-se essa situação com o aumento de ocorrências, danos e prejuízos. Da mesma forma, o Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina (2006), enfatiza que no Brasil a cada ano verifica-se um crescimento no número de eventos adversos, em razão da ocupação desordenada pela omissão do poder público na execução de uma política ambiental, para redução da ocorrência de novas catástrofes.

Para ajudar na compreensão, podemos encontrar a definição no glossário da Defesa Civil²⁸, que nos traz a seguinte conceituação de desastre:

Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou

²⁸Dados disponíveis em <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/component/glossary/Gloss%C3%A1rio-1/page,3/?Itemid=0>> Acesso em: 31/07/2019.

ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios (Defesa Civil, 2019).

Para Brasil (2017), o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) analisou dados disponíveis sobre desastres naturais ocorridos entre 1991 a 2012 no Brasil, produzindo o Atlas Brasileiro de Desastre Naturais, contabilizando 39.000 registros. Segundo o Atlas, os desastres que mais afetam o território brasileiro referem-se a seca e estiagem; inundação brusca; inundação gradual; vendaval e/ou ciclone e granizo. Esses desastres de origem natural têm efeito regional diferenciado:

- Na Região Norte, a maior frequência de desastres concentra-se no Estado do Pará, mais especificamente na porção Centro-Norte;
- No Nordeste, a mancha de recorrência engloba a maior parte dos Estados da região, com exceção do Maranhão e do Oeste baiano;
- A Região Centro-Oeste é a que apresenta áreas com menos frequência, os desastres se concentram apenas no Noroeste do Estado do Mato Grosso;
- No Sudeste do país, o Norte mineiro, o Norte do Rio de Janeiro e, praticamente, todo o Estado do Espírito Santo apresentam-se como áreas de maior frequência de desastres;
- No Sul brasileiro, as maiores frequências abrangem o Sudoeste do Rio Grande do Sul e, praticamente, toda a extensão territorial do Estado de Santa Catarina (BRASIL, 2017, p.25).

Conforme a autora Maria Lúcia de Paula Herrmann (2006), adversidades atmosféricas que com frequência ocorrem no Estado de Santa Catarina são demonstrados “pelos elevados totais pluviométricos pelos prolongados meses de estiagens e pelas tempestades severas, que frequentemente geram vendavais, granizos, tornados e marés de tempestades” (p.1). A incidência desses fenômenos quando atingem áreas densamente ocupadas sempre causam sérios impactos negativos, abaixo alguns exemplos:

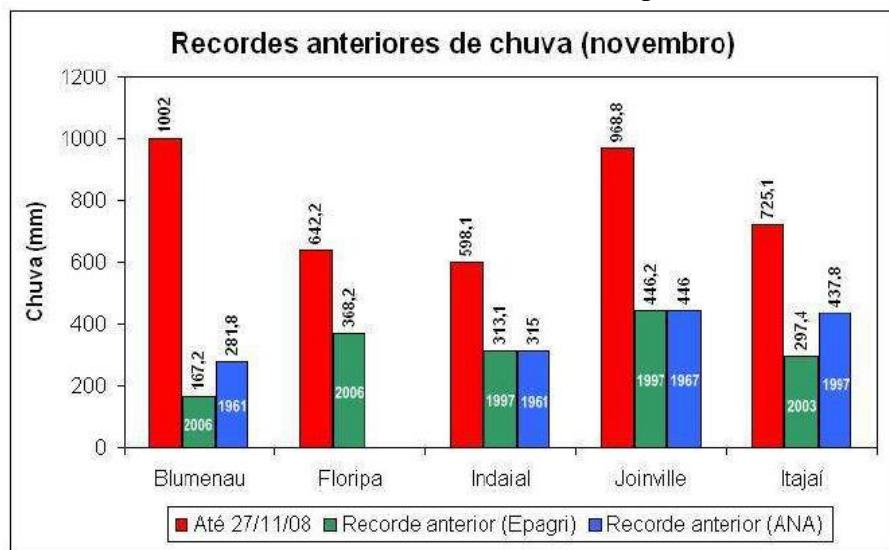
As chuvas excepcionais geralmente provocam inundações, escorregamentos e quedas de blocos, deixando, comumente, um grande número de desabrigados e mortos. As estiagens prolongadas prejudicam a agricultura e a pecuária, afetando a renda dos agricultores e pecuaristas. Os vendavais, com rajadas de ventos de alta velocidade, bem como as precipitações de granizo, os tornados e recentemente o Furacão Catarina, deixam inúmeras residências totalmente destruídas, outras tantas destelhadas, além de prejudicar significativamente as plantações e a infraestrutura pública dos municípios (HERRMANN, 2006, p.1).

Os motivos para as inúmeras Situações de Emergência (SE) e/ou Estado de Calamidade Pública (ECP) associadas às intensas chuvas, estão relacionadas principalmente ao contingente populacional dos grandes municípios. A expansão urbana, muitas vezes, para

as áreas de risco sujeitas as inundações ou em encostas íngremes sujeitas a escorregamentos. A vegetação natural das encostas e ao longo dos mananciais de águas substituída, após desmatamentos, por uma vegetação secundária rala, que não proporciona a eficaz proteção do solo e infiltração da água da chuva, propiciando o escoamento superficial concentrado. Além disso, os leitos dos rios, presentes nas áreas urbanas, são retilinizados ou canalizados por tubulações, com dimensões não adequadas, com grande quantidade de entulhos, que dificultam a vazão da água, causando o transbordamento e solapamento das margens (HERRMANN, 2006, p.1).

Dentre os muitos e grandes desastres naturais da série histórica nacional, podemos destacar o ocorrido em Santa Catarina em novembro de 2008. No referido período, verificou-se um grande volume de chuvas no Estado de Santa Catarina, superando o recorde de chuvas registradas no seu histórico (BRASIL, 2017).

Gráfico 2 - Recordes de chuvas de novembro e respectivos anos de ocorrência



Fonte: Silva (2009)

É possível ver na figura acima que em Blumenau o total de chuva ficou na casa de 1000 mm; Joinville com um total de 968,8 mm e Florianópolis com um total de 642,2 mm. Conforme SILVA (2009), o evento de Santa Catarina acarretou uma elevada quantidade de chuva, que com sua continuidade ocasionou enchentes e diversos deslizamentos sobre as encostas, sendo que os dias entre 20 e 24 de novembro de 2008 apresentaram maior precipitação. Localizada entre o oceano e o Planalto da Serra Geral, a região costeira do

Estado de Santa Catarina, “está submetida a processos naturais de denudação²⁹ que, dadas as condições climáticas, geológicas, geomorfológicas e de uso da terra se constitui em área com alto risco de ocorrência de desastres naturais na forma de inundações e corridas de massa”(SILVA, 2009, p.5). Não havia sido observado anteriormente um mês de novembro tão chuvoso nas regiões da Grande Florianópolis, Vale do Itajaí e Litoral Norte como ocorrido em 2008, o que refletiu na quebra de diversos recordes históricos.

Para Silva (2009), as chuvas de novembro de 2008 em Santa Catarina demonstraram novamente a vulnerabilidade da população a eventos externos. As chuvas provocaram inundações nos vales, encharcaram o solo das encostas, que deslizaram morro abaixo, com consequências trágicas. Eventos como este trazem questionamentos referente a infraestrutura das cidades e das vias de transporte, sobre a segurança pública em situações de emergência e ao fenômeno que causou a tragédia.

Segundo BRASIL (2017), o evento adverso de 2008 em Santa Catarina, é reconhecido como um dos piores desastres da história do estado. Os efeitos causados foram: mais de 80 mil famílias desalojadas e desabrigadas, 60 municípios em situação de emergência (SE) e 14 em estado de calamidade pública (ECP). Os dados de perdas humanas referem a 110 mortes, sendo que 97% dos óbitos foram resultantes de soterramento após o deslizamento de encostas e ainda cerca de 429 mil pessoas afetadas. Estimativas feitas pelo Banco Mundial dos prejuízos para esse período foi de R\$ 4,75 bilhões.

Figura 10 - Balneário Camboriú



Fonte: Silva (2009)

²⁹ Conjunto de processos responsáveis pelo rebaixamento sistemático da superfície da crosta terrestre, pelos agentes naturais de erosão e intemperismo. É um termo mais amplo que erosão, embora seja usado como sinônimo (CASTRO, 1999, s/p.)

Segundo dados do relatório de Avaliação de Perdas e Danos Inundações Bruscas em Santa Catarina, novembro de 2008, material esse produzido pelo Banco Mundial (2012), as perdas e danos foram significativos para o estado, o montante de R\$ 4.75 bilhões distribuídos nos setores de infraestrutura, social e produtivo. O valor total em escala e custo do desastre foram cinco vezes maiores que o total investido pelo Governo do estado de Santa Catarina ao longo de 2008. No que se refere a infraestrutura, os impactos foram no setor de transportes, “enquanto que as perdas sociais e produtivas foram decorrentes da destruição total de mais de 6 mil unidades habitacionais e redução ou paralização nas atividades de indústria e comércio” (BANCO MUNDIAL, 2012, p.9).

Os danos causados no setor de infraestrutura se dividiram entre o sistema rodoviário (R\$ 889 milhões) e portuário (R\$ 462 milhões). Mais de 23 rodovias estaduais sofreram danos, entre elas, destruição de pavimento e obras de arte. No porto de Itajaí foi necessário dragar e fazer reparos em mais de 500 metros lineares de berços, como também muitos armazéns ficaram inundados. Enquanto o setor social contabilizou perdas e danos em torno de R\$ 1.74 bilhões, destacando o setor de habitação, com mais de 73 mil unidades habitacionais afetadas (totalmente destruídas ou danificadas), sendo que 40 mil eram pertencentes as classes de baixa renda. No setor produtivo o custo total foi de aproximadamente R\$ 1.39 bilhões, sendo que R\$ 539 milhões relativos aos danos (impactos diretos) a agricultura, pecuária, pesca e produção florestal, ao passo que R\$ 741 milhões de perdas e danos foram provenientes da indústria e comércio (BANCO MUNDIAL, 2012).

Para Silva (2009) as causas da chuva observada na tragédia em Santa Catarina, do ponto de vista meteorológico, foram resultado de uma combinação de sistemas de diferentes escalas espaciais e temporais. Em aspectos globais, os meses de setembro, outubro e novembro, e também as primeiras semanas de dezembro, foram caracterizadas pela presença de fortes anomalias de pressão atmosférica, de sinal alternado, em praticamente todo o hemisfério sul.

Quanto a resposta a aspectos hidrológicos, a bacia do rio Itajaí-Açu foi devastadora, dessa forma as cidades de Itajaí e Blumenau foram algumas das cidades mais atingidas pelas chuvas e pelas inundações. Nos dias 23 e 24 de novembro, em Itajaí, o rio Itajaí-Açu chegou a subir 11 metros: o rio transbordou as barragens de contenção e em poucas horas subiu 12 metros acima do seu nível normal. “Obviamente, a ocorrência de inundações no vale do rio Itajaí-Açu não é novidade. De 1850 a 1992, foram 66 enchentes, das quais 11 (onze) até 1900,

20 (vinte) nos 50 anos subsequentes e 35 (trinta e cinco) nos últimos 43 anos daquele período” (Silva, 2009, p. 42). É importante destacar que a configuração topográfica do vale do rio Itajaí-Açu colabora para inundações e, muitas vezes, acontecendo de forma abrupta.

O documento segue dizendo que os modelos de previsão subestimaram significativamente o volume de chuvas, em especial para o dia 22 e 23 de novembro, e por esse motivo não foi possível alertar as autoridades competentes para a real dimensão da catástrofe. Abaixo mais informações sobre os modelos de previsão e sua capacidade de previsibilidade da época.

Os modelos de previsão numérica capturaram com relativa precisão os principais sistemas atmosféricos envolvidos. Em particular, os modelos globais (previsão de mais longo prazo com resolução mais baixa) capturaram especialmente o sistema de bloqueio com muito boa antecedência (aproximadamente 10 dias). Os modelos regionais, mais sofisticados, de maior resolução e de prazo mais curto, permitiram também prever o vórtice ciclônico, cujo diâmetro foi de apenas 500-1000 km. Contudo, todos os modelos consultados (inclusive os rodados no exterior) subestimaram significativamente o volume das chuvas, especialmente para os dias 22 e 23 de novembro. Por essa razão, embora tenham sido emitidos avisos advertindo sobre a gravidade da situação meteorológica, não foi possível alertar as autoridades da SEDEC e da Defesa Civil de SC sobre a verdadeira dimensão da catástrofe (SILVA, 2009, p. 42).

Mesmo que os modelos de previsão não tenham previsto com exatidão o volume das chuvas, as instituições operacionais de meteorologia regional e nacional conseguiram identificar com alguns dias de antecedência a gravidade da situação, alertando as autoridades Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) como a Defesa Civil de Santa Catarina sobre o possível impacto social. Em âmbito nacional os avisos meteorológicos são elaborados pelo Grupo de Previsão de Tempo do CPTEC/INPE (GPT), que são encaminhados para SEDEC, que em seguida os envia para os estados e municípios correspondentes, quando há uma situação meteorológica com potencial de causar danos pessoais ou materiais à população. (SILVA, 2009). Isto ocorria em 2009 antes da criação do CEMADEN e do CENAD, CPTEC e INPE continuam tendo um papel importante, mas os avisos passaram a ser encaminhados pelo CENAD e CEMADEN.

Conforme dados da Silva (2009), por causa do caráter praticamente estacionário dos sistemas meteorológicos que causaram as enchentes e deslizamentos em Santa Catarina, possibilitou-se estabelecer com muito boa antecedência a condição meteorológica favorável

para a ocorrência de chuvas persistentes. De maneira que o “Estado de Observação”³⁰ foi estabelecido no CPTEC/INPE com uma antecedência maior que 10 dias. “No início da semana anterior à ocorrência da tragédia, os modelos numéricos de previsão indicavam a intensificação do sistema de bloqueio e o provável deslocamento do vórtice ciclônico sobre a Região Sul” (SILVA, 2009, p.46). Com isso, os meteorologistas do CPTEC/INPE enviaram o primeiro “aviso de Estado de Atenção”³¹ à SEDEC no dia 18 de novembro, que foi ratificado nos dias 19 e 20 daquele mesmo mês.

A maioria dos modelos numéricos disponíveis (global e regional), previam no dia 21 de novembro o deslocamento do vórtice ciclônico, embora com diferenças na sua posição e intensidade. Isso indicava que as chuvas, que já eram persistentes, deveriam se incrementar significativamente nas próximas horas. Por esse motivo o CPTEC/INPE emitiu um “aviso meteorológico especial”³² às 11 horas do dia 21, informando que grandes volumes de chuva (“superiores a 100 mm”) eram esperados para a região que já havia sofrido pelas precipitações muito persistentes. De forma quase simultânea o Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia (CIRAM), emitiu o aviso que apontava como “áreas mais críticas” o litoral catarinense e o Vale do Itajaí, pois não somente por causa dos elevados índices de chuva previstos, mas também por estarem com o solo encharcado, alertando explicitamente sobre a possibilidade de alagamentos e deslizamentos.

Na manhã do dia 22 novembro, os avisos meteorológicos foram renovados, com alerta de que as chuvas continuariam, e o CIRAM alertava que o aumento do nível do mar consequente dos ventos intensos de leste, dificultaria o escoamento dos rios para o mar. Com várias ocorrências de deslizamentos e enchentes no dia 23, os boletins traziam previsão de chuvas para as próximas horas, logo também a melhora nas condições meteorológicas a partir do dia 24 de novembro.

³⁰ O “Estado de Observação” se utiliza quando o fenômeno em questão está previsto para ocorrer num prazo maior que cinco dias. Nesse caso, não é divulgado nenhum aviso para a SEDEC, mas o fenômeno é especialmente acompanhado e discutido no âmbito do GPT (SILVA, 2009, p.45).

³¹ O “Estado de Atenção” é determinado quando existe uma probabilidade considerável de ocorrência de algum fenômeno potencialmente perigoso nos próximos quatro dias. Também é utilizado quando o fenômeno está previsto para as próximas 24 horas, mas a previsão não tem uma alta confiabilidade. Os boletins de “Estado de Atenção” são enviados em forma quase diária para a SEDEC, já que a ocorrência de situações meteorológicas potencialmente perigosas é muito frequente, especialmente durante a estação chuvosa (SILVA, 2009, p.45).

³² Os “Avisos Meteorológicos Especiais” são utilizados em situações de maior risco, quando a probabilidade de ocorrência de um fenômeno severo é elevada (previsão de alta confiabilidade) nas próximas 24 horas (SILVA, 2009, p.45).

O volume e a persistência das chuvas, em especial entre os dias 22 e 23 de novembro, estabeleceram uma das piores catástrofes naturais da história de Santa Catarina e do Brasil. O evento foi destaque praticamente em todos os jornais e telejornais do país, e também nos meios de comunicação do exterior, devido à gravidade da situação social e ambiental. Os centros meteorológicos tiveram um papel relevante atendendo aos meios de comunicação que buscavam informações sobre as causas das chuvas. Destaca-se que o CIRAM se tornou a instituição de consulta permanente da mídia e da Defesa Civil durante a catástrofe e nas semanas subsequentes, quanto a questões referentes a previsão e monitoramento hidrometeorológico.

Para o Banco Mundial (2012) o Estado de Santa Catarina seguindo uma série histórica de quase 40 anos, entre final do mês de novembro de 2008 e início do mês de janeiro de 2009 foi afetado por chuvas torrenciais. No evento adverso de 2008, “os custos econômicos foram significativos com grandes ativos sendo impactados e a população afetada concentrou-se na região litorânea e no Vale do Itajaí” (BANCO MUNDIA, 2012, p. 14). A seguir veremos na tabela 2 abaixo a identificação dos municípios catarinenses que decretaram Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública.

Tabela 5 - Municípios Afetados pelas chuvas de 2008

Municípios em Estado de Calamidade Pública	Municípios em Situação de Emergência	
(Continua)		
Benedito Novo	Aguas Mornas	Jaraguá do Sul
Blumenau	Angelina	Joinville
Brusque	Anitápolis	Jose Boiteux
Camboriú	Antônio Carlos	Laguna
Gaspar	Apiúna	Lauro Muller
Ilhota	Araquari	Lontras
Itajaí	Araranguá	Major Gercino
Itapoá	Ascurra	Massaranduba
Luiz Alves	Balneário Barra do Sul	Navegantes
Nova Trento	Balneário Camboriú	Orleans
Pomerode	Balneário Piçarras	Palhoça
Rios dos Cedros	Barra Velha	Paulo Lopes
Rodeio	Biguaçu	Penha
Timbó	Bom Jardim da Serra	Porto Belo

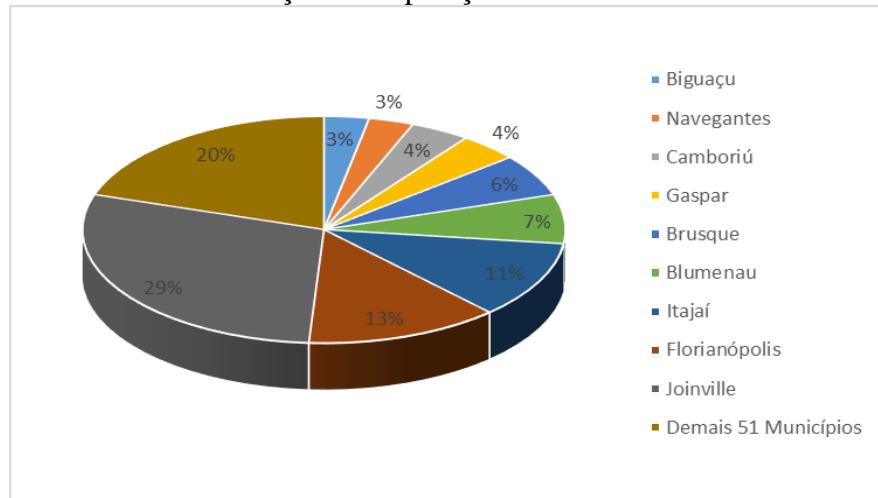
Municípios em Estado de Calamidade Pública	Municípios em Situação de Emergência	
(Conclusão)		
	Botuverá	Pouso Redondo
	Canelinha	Presidente Castelo Branco
	Canoinhas	Presidente Getúlio
	Chapadão do Lajeado	Rancho Queimado
	Dona Emma	Rio do Sul
	Florianópolis	Santo Amaro da Imperatriz
	Garuva	São Bonifácio
	Governador Celso Ramos	São Francisco do Sul
	Guabiruba	São João Batista
	Guaramirim	São João do Itaperiú
	Ibirama	São José
	Imaruí	São Martinho
	Imbituba	São Pedro de Alcântara
	Imbuia	Schroeder
	Indaial	Tangara
	Itapema	Tijucas

Fonte: “Avaliação de Perdas e Danos”, Banco Mundial, 2012, elaborada pela autora (2019).

Conforme dados do Banco Mundial expressos na tabela acima, verifica-se que o evento não se limitou apenas ao Vale do Itajaí e região litorânea do estado, afetando também as regiões Oeste, Norte, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis e Sul de Santa Catarina, o que corresponde a um terço de todo território, onde mais de 2 milhões de pessoas (ou 34% da população) residem. As chuvas de 2008/2009 afetaram diretamente 1.5 milhão de pessoas, sendo que 82.770 ficaram desalojadas e 38.261 desabrigadas (BANCO MUNDIAL, 2012).

O relatório segue dizendo que dentre os municípios que declararam situação de calamidade pública, cinco foram classificados entre os 10 municípios com maior quantidade de pessoas afetadas, dentre eles Itajaí, Blumenau, Brusque, Gaspar e Camboriú. Estes municípios tiveram o número de pessoas afetadas superadas pelos maiores polos urbanos do estado, sendo eles Joinville e Florianópolis, que concentraram 29% e 13%, respectivamente.

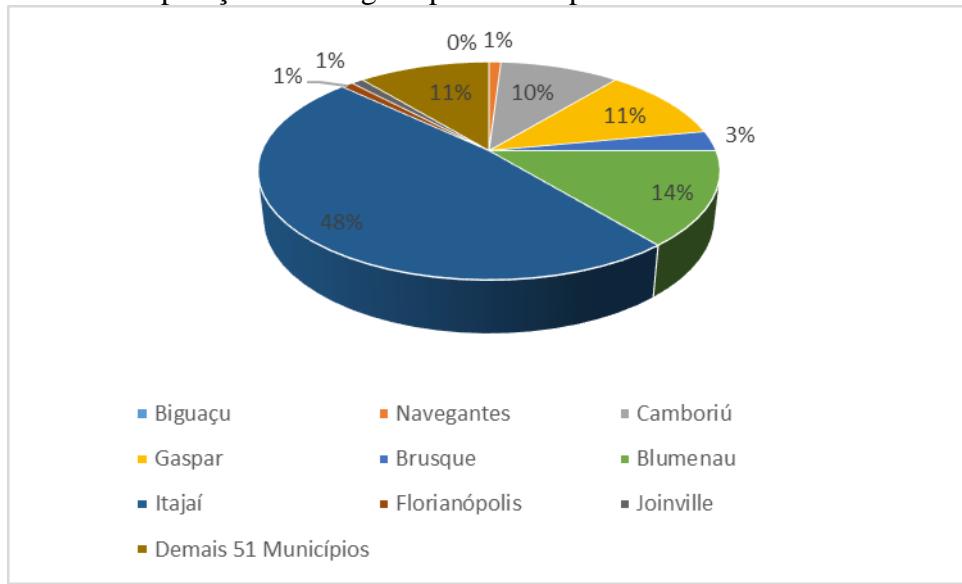
Gráfico 3 - Distribuição da População Afetada



Fonte: Dados da Secretaria Nacional da Defesa Civil, elaborada pela autora (2019).

Com relação à população desalojada, o município de Blumenau liderou com 30%, e em se tratando de número de desabrigados o município de Itajaí foi o mais impactado com 48% dos desabrigados no estado, aproximadamente 18 mil pessoas. O Banco Mundial (2012), identificou que os impactos mais significativos ocorreram fora dos principais pólos urbanos e que consequentemente ocorreram nos municípios com economias mais frágeis e com a capacidade de resposta mais limitada, mesmo que Blumenau seja representativo centro de comércio e serviços e Itajaí possua o porto.

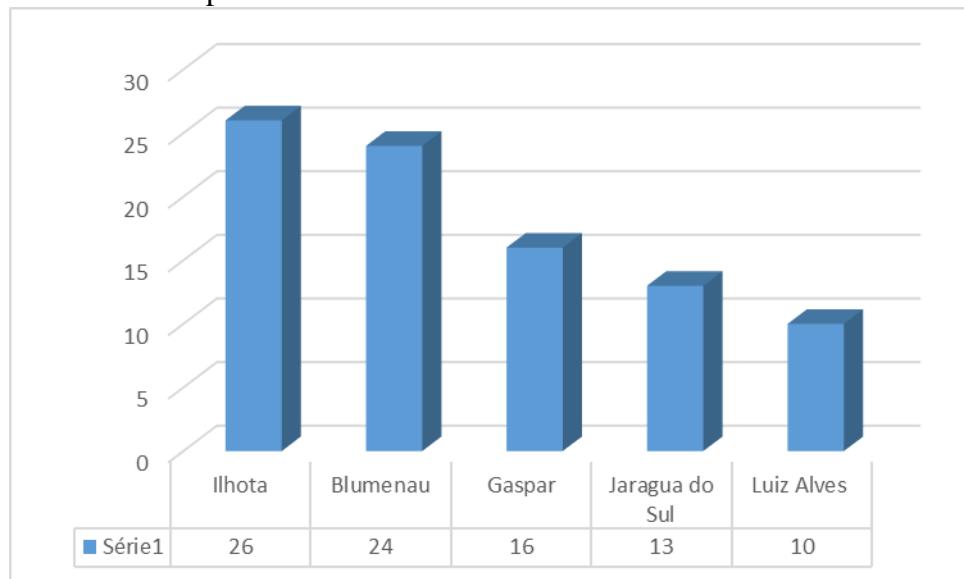
Gráfico 4 - População desabrigada por município



Fonte: Dados da Secretaria Nacional da Defesa Civil e Defesa Civil de Santa Catarina, elaborada pela autora (2019).

Referente ao número de óbitos, seis municípios concentraram 85% das fatalidades, e em quatro foram declarados Estado de Calamidade Pública, sendo eles Blumenau, Gaspar, Luís Alves e Itajaí. Frente aos dados apurados pelo Banco Mundial (2012), afirma-se que os impactos associados às chuvas de 2008/2009 tiveram grande magnitude para o estado de Santa Catarina quando comparados aos registros dos últimos 20 anos.

Gráfico 5 -Municípios com maior número de fatalidades



Fonte: Dados da Secretaria Nacional da Defesa Civil e Defesa Civil de Santa Catarina, elaborada pela autora (2019).

No Gráfico 5, vemos a distribuição das fatalidades em ordem decrescente da esquerda para a direita, o município de Ilhota com 26 óbitos, Blumenau com 24 óbitos, Gaspar com 16 óbitos, Jaraguá do Sul com 13 óbitos e Luiz Alves com 10 óbitos.

Segundo o Banco Mundial (2012), dos últimos 20 anos de desastres em Santa Catarina, o evento de 2008/2009 correspondeu em aproximadamente, 28% do total de desalojados e 51% dos desabrigados, com relação às mortes, os registros da Defesa Civil mostram que 68% dos óbitos ocorreram no período do evento citado acima. E ainda, dados do Banco Mundial destacam que os municípios de Florianópolis e Joinville somaram 25% da população do estado afetada pelas chuvas, mas nenhuma morte foi registrada em Joinville e apenas uma em Florianópolis. “Tais fatos podem indicar para uma maior resiliência nas referidas cidades (ou seja, menor vulnerabilidade dos sistemas e da população) ou menor intensidade das chuvas e inundações bruscas nas referidas cidades” (Banco Mundial, 2012, p. 19).

2.2 Caracterizando o desastre de 2008 em Florianópolis

Vimos no item anterior o quanto o desastre de 2008 em Santa Catarina se configurou como um dos piores desastres da história, evidenciando perdas humanas e prejuízos econômicos decorrente das fortes chuvas. Vários municípios sofreram com os impactos deste desastre, a ponto de inúmeros municípios decretarem Situação de Emergência ou Situação de Calamidade Pública. O município de Florianópolis também sofreu com as fortes chuvas e decretou Situação de Emergência. Na tabela abaixo temos dados sobre a população atingida pelo desastre em Florianópolis, disponíveis no relatório de Avaliação de Perdas e Danos Inundações Bruscas em Santa Catarina, novembro de 2008, do Banco Mundial.

Tabela 6 - População Atingida no Município de Florianópolis

	Desalojadas	Desabrigadas	Feridas	Enfermas	Mortas	Afetadas
Florianópolis	220	419	18	6	1	192863

Fonte: “Avaliação de Perdas e Danos”, Banco Mundial, 2012, elaborada pela autora (2019).

Em Florianópolis, o Prefeito em exercício, Rubens Carlos Pereira Filho, através do Decreto nº 6324, de 22 de novembro de 2008, declarou a situação anormal, caracterizada como situação de emergência afetada pelo grande volume de precipitação de chuva.

Conforme Rocha (2009), no dia 23 de novembro foi realizada uma reunião no gabinete do prefeito, com a presença da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis³³, firmando cooperação técnica junto a Defesa Civil Municipal, lideranças comunitárias do Maciço do Morro da Cruz e demais instituições, com o intuito de trabalharem na resposta aos danos e prejuízos causados pelas chuvas. Inicialmente as lideranças comunitárias realizaram levantamento da situação de cada comunidade juntamente com auxílio de uma equipe de trabalho multiprofissional, formada por arquitetos, assistentes sociais, engenheiros civis e sanitaristas e respectivos estagiários. Esse trabalho teve apoio interinstitucional, com a participação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), a Defesa Civil Estadual e Municipal.

³³ Com a reforma administrativa do Governo do Prefeito Gean Loureiro, desde o ano de 2015 a secretaria passou a se chamar de Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Conforme o formulário de Avaliação dos Danos (AVADAN)³⁴ realizado pela Defesa Civil Municipal de Florianópolis³⁵, as áreas afetadas pelo evento adverso se limitaram a área urbana do município, em que os seguintes bairros foram afetados:

01 Pantano do Sul, 02 Ribeirão da Ilha, 03 Morro das Pedras, 04 Alto Ribeirão, 05 Tapera da Base, 06 Campeche, 07 Rio Tavares, 08 Carianos, 09 Costeira do Pirajubaé, 10 Coqueiros, 11 Capoeiras, 12 José Mendes, 13 Saco dos Limões, 14 Lagoa da Conceição, 15 Córrego Grande, 16 Centro, 17 Trindade, 18 Santa Mônica, 19 Itacorubi, 20 Agronômica, 21 Barra da Lagoa, 22 Monte Verde, 23 Saco Grande, 24 Ratones, 25 Sambaqui, 26 Barra do Sambaqui, 27 Vargem Grande, 28 São João do Rio Vermelho, 29 Ingleses do Rio Vermelho, 30 Canasvieiras, 31 Jurerê, 32 Cachoeira do bom Jesus, 33 Ponta das Canas, 34 Jardim Atlântico, 35 Monte Cristo, 36 Coloninha, 37 Vila Aparecida, 38 Cacupé, 39 Caeira do Saco dos Limões, 40 Estreito (PMF, 2009, s/p).

As causas do desastre tiveram as seguintes características:

Enxurradas provocadas por chuvas intensas e concentradas devido à “Lestada” com volumes expressivos, culminando com o incremento de precipitação do dia 22 que atingiu 59,6 e 160,1 no dia 23 de novembro, acumulando neste mês de novembro 593,6 mm conforme dados oferecidos pela estação Meteorológica - EPAGRI. O que veio a provocar alagamentos em ruas com destruição de pontes e isolamento parcial de comunidades, ainda ocorreram escorregamento de magnitudes variáveis em diversas regiões da cidade, bem como o transbordamento da bacia hidrográfica do Papaquara no bairro da Vargem Grande (PMF, 2009, s/p).

Destaca-se que a principal área afetada foi à região Norte da Ilha, com seus atrativos turísticos e grande número de praias apresentou prejuízos na economia local. Escolas, Universidades, atividades culturais inclusive concursos públicos tiveram sua rotina prejudicada. Diversas famílias tiveram seus contextos alterados. Em relação ao Sul da Ilha, constatou-se prejuízos materiais, os quais se manifestaram na dificuldade da utilização de bens primordiais para a produção de artesanatos, e demais utensílios utilizados para a

³⁴ Segundo o Manual da Defesa Civil (2009), o Formulário de AVADAN, tem por objetivo informar detalhadamente sobre as características intrínsecas do evento adverso causador do desastre e sobre a área afetada pelo mesmo; avaliar e registrar a intensidade do desastre resultante; avaliar e registrar os danos humanos, materiais e ambientais provocados pelo desastre; avaliar e registrar os prejuízos econômicos e sociais resultantes; caracterizar a fonte oficial das informações e quais as agências do SINDESB que foram informadas. Dados disponíveis em < http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/banco-de-precos/doc_view/89-manual-de-defesa-civil.html> Acesso em: 12/08/2019.

³⁵ Dados oficiais obtidos através do formulário de Avaliação dos Danos (AVADAN) da Defesa Civil de Florianópolis.

sobrevivência das famílias atingidas, especialmente em virtude da dificuldade de acesso aos meios de transportes.

Em decorrência das chuvas, ocorreu o cancelamento das aulas de toda a rede pública (Federal, Estadual e Municipal), nos dias 24 a 26 de novembro, bem como de aproximadamente 90% das escolas particulares. Uma escola serviu de abrigo. Ruas foram isoladas (alagadas) e seus moradores resgatados devido ao alto risco de escorregamento e deslocamento de massas (terrenos) especialmente no norte e sul da ilha e área central (maciço do Morro da Cruz). O alto índice pluviométrico elevou o nível dos rios, cursos d'água especialmente a bacia hidrográfica do Papaquara e os entornos dos bairros do Rio Tavares, Campeche, Morro das Pedras, São João do Rio Vermelho, Ingleses, os quais afetaram o cotidiano dos habitantes dessas localidades.

2.3 Chuvas de 2008 e seus efeitos no Maciço do Morro da Cruz

O Município de Florianópolis contabilizou 97 famílias atingidas por inundações e deslizamentos, sendo que as famílias atingidas mais de 50% eram provenientes do Morro da Cruz.

Tabela 4 - Prejuízos às moradias³⁶

COMUNIDADE	Nº DE FAMILIAS	PREJUÍZO
Continua		
Morro da Penitenciaria	18	Destrução Parcial da moradia: 8 Destrução Total da moradia: 6
Santa Vitória	1	Destrução Parcial da moradia: 01 Destrução Total da moradia: 0
Morro da Mariquinha	1	Destrução Parcial da moradia: 01 Destrução Total da moradia: 0
Morro do Horácio	3	Destrução Parcial da moradia: 02 Destrução Total da moradia: 1
Alto Caieira	10	Destrução Parcial da moradia: 02 Destrução Total da moradia: 05 sem destruição terreno em área de risco: 02
R. José Boateux	3	Destrução Parcial da moradia: 00 Destrução Total da moradia: 02

³⁶ Esses dados foram obtidos através de registros técnicos das assistentes sociais da SMI, porém não obtivemos os registros de todas as moradias.

COMUNIDADE	Nº DE FAMILIAS	PREJUÍZO	Conclusão
Tico-Tico	1	Destrução Parcial da moradia: 01	
		Destrução Total da moradia: 00	
Monte Serrat	1	Destrução Parcial da moradia: 00	
		Destrução Total da moradia: 01	
Serrinha	1	Destrução Parcial da moradia: 01	
		Destrução Total da moradia: 00	
Morro do 25	2	Destrução Parcial da moradia: 02	
		Destrução Total da moradia: 00	
Queimada	2	Destrução Parcial da moradia: 00	
		Destrução Total da moradia: 00	

Fonte: Dados da PMF, elaborada pela autora, 2019.

A Tabela 4 mostra os números de moradias atingidas pelas chuvas de 2008, por comunidade do Maciço do Morro da Cruz e os prejuízos causados nas edificações, totalizando 44 habitações afetadas. O número total de moradias por comunidade corresponde parcialmente aos dados da coluna da direita, visto que não identificamos os dados das demais moradias.

2.4 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Segundo Santa Catarina (2009), a defesa civil tem sua origem com os primeiros agrupamentos humanos, em que a sobrevivência do indivíduo dependia do abrigo no grupo e a existência deste dependia da própria capacidade de organização de garantir a defesa e superar o inimigo ou adversidade natural. “Esse movimento de solidariedade comunitária, embora sem uma organização sistêmica e nem os fundamentos de uma legislação especial, se desenvolveu concomitantemente ao da própria sociedade” (SANTA CATARNA, 2009, p.11). Em nível mundial, as primeiras ações voltadas para a defesa da população foram desenvolvidas pelos países envolvidos com a Segunda Guerra Mundial. A Inglaterra foi o primeiro país a instituir a Civil Defense (Defesa Civil), com intuito de promover segurança de sua população após os ataques entre 1940 e 1941, em que toneladas de milhares de bombas foram lançadas sobre as principais cidades e centros industriais, que causou a perda de milhares de vida na população civil.

O Brasil tendo participado na Segunda Guerra Mundial e preocupado com a segurança global da população, criou em 1942 o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, com isso a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino. No ano

de 1943 há a alteração do nome Defesa Passiva Antiaérea para Serviço de Defesa Civil, sendo supervisionado pela Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e extinto em 1946 (SANTA CATARINA, 2009).

Conforme Brasil (2017), com o passar do tempo e com o fim da guerra, as instituições se adaptaram à realidade das demandas de segurança e proteção das populações. Em 1966, no Estado da Guanabara³⁷ foi criado Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes, visto que houve a incidência de fenômenos cíclicos, na região Nordeste; estiagem no Centro-oeste, Sudeste e Sul e as inundações nas mais variadas áreas urbanas e rurais do país. Este grupo foi responsável pela elaboração do Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara e sob o Decreto Estadual nº 722, de 18 de novembro de 1966, aprovou este plano, estabelecendo a criação das primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (REDEC), sendo constituída no Estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil (SANTA CATARINA, 2009). A atuação desses órgãos era votada para a resposta e atendimento de populações afetadas, não mais por guerras, mas em decorrência de calamidades públicas (BRASL, 2017).

Conforme Santa Catarina (2019), em 1967, o Congresso Nacional inseriu na Constituição Federal brasileira a responsabilidade da União em defender permanentemente a sociedade frente às calamidades públicas, texto este que permanece na atual Constituição brasileira de 1988, no art. 21, inciso XVIII. Dessa forma, foi criado em 25 de fevereiro 1967, o Ministério do Interior, cuja responsabilidade era assistir às populações atingidas por calamidade pública, em todo território nacional.

A criação do Ministério do Interior sofreu influência das grandes secas do Nordeste e das cheias na região Sudeste, que tinha dentre suas competências estão as funções de beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações e prestar assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas (BRASIL, 2017). Criada em 13 de agosto de 1979, a Secretaria Especial de Defesa Civil, vinculada ao Ministério do Interior tinha a finalidade de orientar e coordenar em todo Território Nacional as medidas de prevenção, assistência e recuperação dos danos causados por fenômenos adversos de quaisquer origens (SANTA CATARINA, 2019). Para Santa Catarina (2009), a criação do Sistema Nacional de

³⁷ A Guanabara foi um estado do Brasil de 1960 a 1975, que existiu no território correspondente à atual localização do município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Guanabara>> Acesso em: 22/12/19.

Defesa Civil (SINDEC), em 16 de dezembro de 1988, organizou de forma sistêmica a defesa civil no Brasil e foi reorganizado em agosto de 1993 e atualizado por intermédio do Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

A partir disso, se começou a pensar a então nominada Defesa Civil como um processo sistêmico, não limitado a ações de resposta, mas com objetivo de prevenir ocorrências. Uma equipe da Secretaria de Defesa Civil (Decreto Federal 83.839/792), criada pelo governo federal, e sob liderança de Antônio Luiz Coimbra de Castro, produziu a partir de 1990, inúmeros materiais de orientação e de estabelecimento de diretrizes nacionais de defesa civil (BRASIL, 2017).

Conforme Santa Catarina (2019), a Assembleia Geral da ONU realizada em 22 de dezembro 1989, aprovou a Resolução 44/236, que estabeleceu o ano de 1990 como o início da Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (DIRDN), com o objetivo de reduzir as perdas de vidas, danos e transtornos socioeconômicos, sobretudo nos países em desenvolvimento, provocados por desastres naturais como “escorregamentos, terremotos, erupções vulcânicas, tsunamis, inundações, vendavais, seca e desertificação, incêndios, pragas, além de outras calamidades de origem natural” (SANTA CATARINA, 2017, p.21). Cumprindo o compromisso firmado na Resolução 44/236, o Brasil elaborou um plano nacional de redução de desastres para a década de 90, estabelecendo metas a serem alcançadas até o ano 2000, conhecido como a “Política Nacional de Defesa Civil”, que tinha a estrutura em quatro pilares: prevenção, preparação, resposta e reconstrução.

A Política Nacional de Defesa Civil foi publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 2 de janeiro de 1995, através da Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994, orientando as ações de Defesa Civil no Brasil até o ano de 2012. Ela constitui-se de um conjunto de objetivos que orientavam a ação de Defesa Civil desenvolvida pelos governos federal, estadual e municipal, estabelecendo diretrizes, planos e programas prioritários para desenvolver ações de redução de desastres em todo o país, assim como a prestação de socorro e assistência às populações afetadas por desastres. Apesar de ser um documento bastante completo a Política Nacional de Defesa Civil de 1994 estava desatualizada e muitas das metas estabelecidas no documento para serem cumpridas até o ano 2000 não foram concluídas (SANTA CATARINA, 2019).

No Brasil, novas ocorrências de desastres refletiram num período de mudanças na legislação e na organização institucional dos órgãos de defesa civil. Entre os anos de 2008 e 2011 o país passou por inundações e movimentos de massa, o que fez com que fosse

considerada a década com mais mortes em decorrência de desastres em toda a história brasileira. Os Estados de Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro vivenciaram cenas sem precedentes (BRASIL, 2017).

Foi através da 1^a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária³⁸, realizada entre 2009 e 2010, que se discutiu uma revisão do então Sistema Nacional de Defesa Civil passando pelas gestões públicas, pela população, pelas universidades, até chegar ao Congresso Nacional. Como principal demanda a criação de mecanismos e instrumentos de gestão que favorecessem a prevenção de ocorrências de desastres e a diminuição de seus impactos (BRASIL, 2017, p.20). Dessas discussões se originou o texto da atual política:

“No Senado e na Câmara dos Deputados foram criadas Comissões Especiais que debateram o tema e chegaram ao texto da atual Lei Federal 12.608, aprovada em 10 de abril de 2012. Pela primeira vez um ato legal para estabelecer as diretrizes do agora Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC teve origem no Poder Legislativo (como Lei Federal) e não mais no Executivo (como decreto ou medida provisória)” (BRASIL, 2017).

A 1^a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária buscou a avaliação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e a definição de diretrizes para a sua reorganização, dando ênfase nos princípios de prevenção e de participação social nas etapas de planejamento, gestão e operacionalização das ações de Defesa Civil. Dos eixos propostos para discussão, foram votadas e aprovadas pelos participantes da Conferência mais de 100 diretrizes a serem implementadas pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil nas próximas décadas. A realização da 1^a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária contribuiu para a reformulação da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) (SANTA CATARINA, 2019).

Conforme dados do site do Ministério de Integração Regional³⁹, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) foi instituída pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, e traz os princípios, objetivos e instrumentos de como a gestão de riscos de desastres e a gestão de desastres serão implementadas no Brasil, com o intuito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e a promoção do

³⁸ A 1^a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – CNDC, ocorreu entre os dias 23 e 25 de março de 2010 na cidade de Brasília (DF), completando a mobilização de estados e municípios brasileiros em suas etapas iniciadas em outubro de 2009. Disponível em <http://emergenciasedesastres.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/17/2011/08/CNDC_caderno_diretrizes.pdf>. Acesso em: 12/01/20.

³⁹ Dados disponíveis em <<http://www.integracao.gov.br/protecao-e-defesa-civil/politica-nacional-de-protecao-e-defesa-civil>>. Acesso em: 28/12/19.

desenvolvimento sustentável. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil trouxe algumas inovações, tais como:

- “Integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável;
- Elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo;
- Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres; Profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa;
- Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e
- Inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental, entre outras” (Ministério de Integração Regional).

Segundo Santa Catarina (2019), com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), gerou-se a necessidade de provocar uma discussão no Brasil, de forma ampla e articulada entre as três esferas de governo e a sociedade civil, com o intuito de fortalecer ainda mais a abordagem sistêmica das ações de Defesa Civil. No ano de 2014 ocorreu a 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, sob a temática “Proteção e Defesa Civil: novos paradigmas para o Sistema Nacional”, objetivando promover, incentivar e colocar em discussão a questão da Proteção na Defesa Civil, sendo uma das principais mudanças estabelecidas na Lei nº 12.608/12. O objetivo desta conferência era promover e fortalecer a participação, o controle social e a integração das políticas públicas relacionadas à Defesa Civil.

A PNPDEC envolve ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, ela deve “integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais” (p.23). Ela busca reforçar a importância da articulação entre os diferentes níveis de governo, a priorização das ações de prevenção de desastres e a incorporação do estudo das bacias hidrográficas como unidade de análise das ações de prevenção e a participação da sociedade civil no processo.

A nova PNPDEC ampliou os objetivos ao abranger os aspectos ambientais e, principalmente, sociais, na medida em que buscou a estimulação do desenvolvimento das

cidades resilientes, combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população que vive nessas áreas.

Como competência, a União deve estimular e apoiar os municípios para realizar o mapeamento das áreas de risco; “a criação de um Sistema de Informações e Monitoramento de desastres e de um Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (p.25).

Os Estados terão como competência ações semelhantes às executadas pela União, entretanto em nível estadual, sendo o Estado responsável por coordenar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) em articulação com a UNIÃO e os Municípios. Na medida do possível o Estado deverá identificar e mapear as áreas de risco, dentro da sua área de abrangência, realizando o monitoramento meteorológico hidrológico e geológico das áreas de risco e sempre que necessário deverá apoiar os Municípios na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil.

É no município que de fato os desastres acontecem e em algumas vezes a ajuda externa é morosa, para isso é necessário que as Defesas Civis Municipais estejam preparadas para enfrentar essas adversidades. Sendo assim, as competências dos municípios são mais abrangentes e são constituídas de ações preventivas, executivas e de fiscalização, pertencendo aos municípios a incorporação de ações de proteção e Defesa Civil no planejamento municipal. Cabe aos municípios “identificar e mapear as áreas de risco de desastres, promover a fiscalização dessas áreas e vedar novas ocupações, ações de muita importância para minimizar a ocorrência dos desastres” (p.26). O município deve organizar e administrar abrigos provisórios, realizar periodicamente exercícios de simulação, estimular a participação da sociedade civil nas ações SINPDEC, mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre e promover treinamento de voluntários para atuação em conjunto com as comunidades. O agente de Defesa Civil tem Poder de Polícia, pois tem a competência de vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando necessário, a intervenção preventiva e a evacuação da população de alto risco ou de edificações vulneráveis.

Em resumo, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) adotaram o termo “proteção para fortalecer as demandas de prevenção, atenção social e redução de vulnerabilidades e tem como diretrizes da PNPDEC”:

- uma atuação articulada entre a União e seus entes federados;
- uma gestão que inclua ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- a prioridade à prevenção e minimização de desastres;
- a adoção da bacia hidrográfica com unidade de análise em casos específicos;
- a ênfase ao planejamento com base em pesquisas e estudos; e
- a garantia da participação social.

Essas diretrizes e novas perspectivas são reflexo da tendência, inclusive internacional, de se pensar o risco e o desastre como uma construção social. E perceber que a configuração de áreas de risco deve ser abordada a partir da visão do planejamento territorial, com influências históricas, políticas, sociais e ambientais. A gestão de risco amplia o campo de abordagem e isso faz com que seja necessário que agentes de proteção e defesa civil integrem seus órgãos aos demais órgãos responsáveis pela administração pública, no sentido de trabalhar de forma integrada ao planejamento territorial.

Para tanto, significa que para trabalhar aspectos de prevenção e mitigação é necessário articular esforços para reverter situações que levem a formação de áreas de risco, e para isso deve-se ter o Plano Diretor como principal instrumento. Esse modelo de gestão compreende que, principalmente em áreas urbanas, as áreas de risco foram formadas ao longo do tempo por causa de fatores de migração, dificuldade de acesso à moradia, falta de recursos técnicos e profissionais. Reflexo disso foi que:

As “terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental e urbanística para o mercado imobiliário formal [...], terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais” acabaram por tornar-se a opção de moradia de uma parcela da população “desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade”, e assim, mais vulneráveis aos desastres”(BRASIL, 2017, p.21).

Os instrumentos de planejamento e gestão devem trabalhar, além da dimensão estrutural, também a dimensão não estrutural, incluindo aspectos de percepção de risco, comunicação e participação. A gestão de risco deve se integrar às demais políticas de planejamento urbano e regional, de forma que seja possível a compreensão da razão e motivos que levam à formação de cada área de risco, atuando assim na perspectiva de reverter suas causas ou de evitar novas instalações em áreas de risco.

2.5 Defesa Civil em Santa Catarina

Em Santa Catarina a Defesa Civil Estadual foi criada pela Lei nº 4.841 em 18 de maio de 1973, estando vinculada ao Gabinete da Casa Civil, com afinidade direta ao Governador do Estado (SANTA CATARINA, 2009).

Segundo o site da Defesa Civil do Estado de Santa Catarina (<http://www.defesacivil.sc.gov.br/>⁴⁰), o Estado de Santa Catarina, buscando garantir o direito fundamental do cidadão que se refere a segurança à vida, confere para Defesa Civil o planejamento de ações que possam promover a defesa permanente contra as situações emergenciais.

Conforme o mesmo site, um marco para a Defesa Civil Catarinense foi a criação do Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC), com a Lei nº 8.099, de 1º de outubro de 1990, objetivando a garantia de execução das ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais, com a homologação oficial pelo Estado a Situação de Emergência ou o Estado de Calamidade Pública, bem como para as ações de reconstrução e de prevenção.

Em 2011, com a promulgação da Lei Complementar nº 534, de 20 de abril, a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina passou a ter status de Secretaria de Estado, sendo denominada Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, com novo organograma contando com as Diretorias de Gestão de Risco, Diretoria de Gestão de Desastres, Diretoria de Gestão de Educação e Capacitação, e com a Diretoria de Gestão Financeira e Administrativa, para melhor atender aos anseios da população.

Em 12 de Junho de 2019 com a Lei Complementar Nº 741, houve alteração na estrutura organizacional básica e no modelo de gestão da Administração Pública Estadual em âmbito do Poder Executivo, a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina deixou de ser uma Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, passando a ser um órgão ligado diretamente ao Gabinete do Governador do Estado.

⁴⁰ Dados disponíveis em <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/institucional/historico.html>> Acesso em: 22/12/19.

2.6 Gestão de risco e desastre

A década de 1940 foi marcada pelo surgimento das instituições de proteção e defesa civil e aos poucos foram incorporando atribuições além das vinculadas aos efeitos da guerra. Até 1970, as instituições trabalhavam exclusivamente para responder e para reduzir os efeitos do desastre. A partir da década seguinte o processo de gestão de risco começou a evoluir quando percebeu-se que o investimento em ações de preparação poderia reduzir os impactos de desastres e que alguns poderiam ser evitados com ações de prevenção. Em 1987, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu um importante marco para a gestão de risco internacional, visto que definiu a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais (DIRDN) para o período de 1990 a 1999. Para este período, os Estados-Membros tinham o compromisso de prestar especial atenção ao incentivo internacional no âmbito da redução de desastres. O Brasil já participava dessas discussões e marcou presença na Reunião de Países Latino-americanos sobre a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais, realizada na Guatemala em setembro de 1991 (BRASIL, 2017).

A primeira Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres Naturais foi promovida pelas Nações Unidas em 1994 e ocorreu na cidade de Yokohama, no Japão. As Nações Unidas estabeleceram no final da década de 1990, a Estratégia Internacional para Redução de Desastres, através de diversas reuniões e importantes acordos internacionais, destacando-se a II Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres e a III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres. Em 2005, ocorreu a II Conferência realizada em Kobe. No mesmo ano ocorreu o terremoto e tsunami no Sudeste Asiático. Deste encontro resultou o Marco de Ação de Hyogo, cujas prioridades de ação estavam alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, foi realizada em 2015, também no Japão e resultou na aprovação, pelos Estados-Membros das Nações Unidas, do atual Marco de Ação de Sendai (BRASIL, 2017).

Ao longo dos anos percebe-se a evolução da terminologia utilizada. Na década de 1990 a expressão utilizada era “desastres naturais”, mas já a partir dos anos 2000 vê-se o termo em desuso e posteriormente a incorporação do termo “risco” junto ao “desastre”. São pequenos detalhes, “mas de significativa representação da tendência internacional que considera, a partir da perspectiva da construção social do risco, que se é o ser o humano – e

não a natureza – que o produz, ele próprio assume responsabilidade por evitá-lo” (BRASIL, 2017, p.32).

Segundo a Defesa Civil de Santa Catarina (2020)⁴¹, cada vez mais em nosso cotidiano vemos notícias referentes aos riscos que estamos expostos. Em Defesa Civil temos o risco de desastres, com intensidade específica, podendo ser de origem natural ou tecnológica, que descreve se um determinado evento é mais ou menos provável e quais os danos e prejuízos possíveis. Na Doutrina Brasileira de Defesa Civil o termo “risco” é conceituado como sendo a relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado pode acontecer, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos. Para que haja a diminuição do risco de algo ruim acontecer, é necessário antecipar o risco, ou seja prever o que pode dar errado para que possamos prevenir.

Para prevenir o desastre numa determinada comunidade é preciso realizar a gestão do risco. Para isto, primeiro se identifica e se avalia os riscos existentes, em seguida trabalha-se para diminuir a probabilidade e a intensidade da ameaça, como também se atua para reduzir as vulnerabilidades e fortalecer a capacidade de enfrentamento dos riscos. A gestão do risco é iniciada com a prevenção e mitigação, através da busca de medidas para avaliar e reduzir o risco de desastre, e por meio da preparação toma-se medidas para otimizar a resposta do sistema de defesa civil aos desastres (SANTA CATARINA, 2020).

Para escolher as medidas preventivas a serem implementadas é necessário conhecer os riscos a que a comunidade está exposta, englobando a avaliação e hierarquização, tanto dos tipos de ameaça quanto dos elementos em risco. Realizada essa análise dos riscos é necessário reduzi-la para garantir a segurança da população envolvida. Na atuação sobre as ameaças identificadas, são tomadas medidas para reduzir a probabilidade de o evento adverso acontecer ou, ainda, para redução da intensidade. A redução do grau de vulnerabilidade é alcançada através de medidas estruturais e não estruturais. As medidas estruturais têm a finalidade de aumentar a segurança das comunidades através de atividades construtivas, implementando obras de engenharia de forma planejada. Enquanto as medidas não estruturais são um conjunto de medidas estratégicas e educativas voltadas para a redução do risco e de suas consequências, sem que haja obras de engenharia. Todas estas medidas podem ser

⁴¹ Dados obtidos no site da Defesa Civil/SC. Disponível em <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/gestao-de-risco-2013/gestao-de-risco-2013.html>> Acesso em 02/01/2020

implementadas pelo poder público, através de legislações, intensificação da fiscalização, campanhas educativas e obras de infraestrutura, podendo ser realizadas por parceria entre o poder público e a sociedade (SANTA CATARINA, 2020).

Conformes dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2020⁴²), no Brasil o fortalecimento da cultura de Gestão de Riscos de Desastres acontece nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, com o intuito de otimizar o desenvolvimento e aplicação de novas metodologias desta área no país. Sendo os seguintes objetivos:

- Promover capacitações sobre Gestão de Risco no país;
- Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de novas metodologias e práticas sobre a Gestão de riscos e desastres;
- Fomentar o intercâmbio internacional sobre o tema;
- Sensibilizar a sociedade civil, mídia e outros atores que atuam na área.

Com o aumento das ocorrências de desastres em todo o mundo, se faz necessário uma reflexão sobre a importância de estarmos preparados para tais eventos. Há a necessidade de uma mudança cultural para minimizar os riscos de desastres, visto que eles sempre existirão e continuarão acontecendo. Em nível mundial deve-se priorizar investimentos e gastos públicos em ações de prevenção de desastres, de forma não mais esperar que aconteça o desastre para dar uma resposta. A Política Nacional de Defesa Civil (1995), trouxe a visão de que a administração de riscos e desastres era feita por um ciclo composto por quatro fases: prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução. Com a nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), aprovada pela Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, a Gestão de Riscos e Desastres (GRD) envolve cinco ações distintas e inter-relacionadas: 1) prevenção, 2) mitigação, 3) preparação, 4) resposta e 5) recuperação. (SANTA CATARINA, 2019)

Abaixo veremos a definição de cada etapa conforme dados de Santa Catarina (2019, p.70):

⁴² Dados disponíveis em < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/risco-e-desastres.html> > Acesso em 02/01/2020.

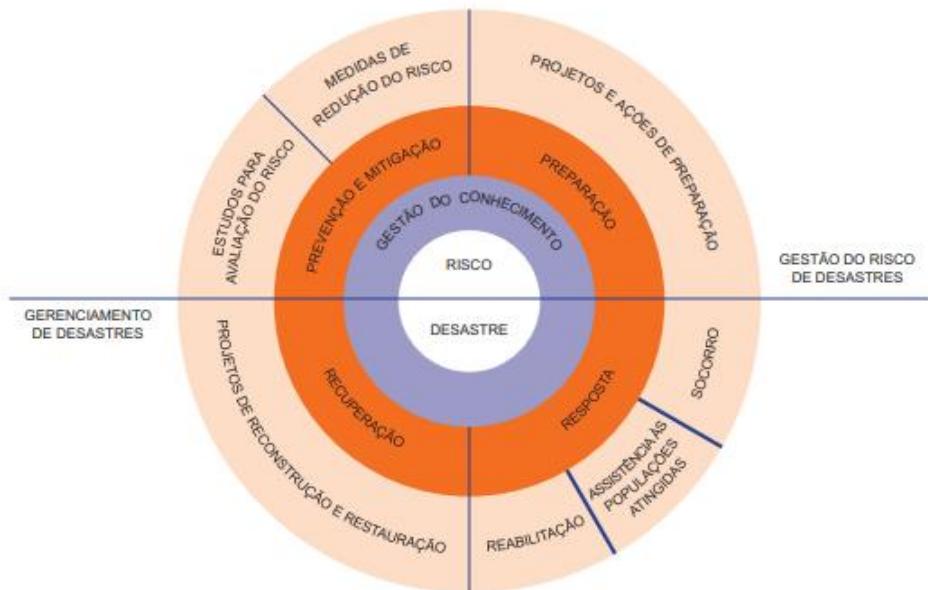
Tabela 8 – Etapas da Gestão de risco

Prevenção	Mitigação	Preparação
<p>Medidas e atividades prioritárias destinadas a evitar a instalação de riscos e desastres.</p> <p>Envolvem a identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades, bem como a capacitação da sociedade.</p>	<p>Medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre.</p>	<p>Medidas desenvolvidas para otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre.</p> <p>Envolvem os planos de contingência, simulações, monitoramento, emissão de alertas e a evacuação da população.</p>

Fonte: Santa Catarina (2019).

As fases acima correspondem a gestão do risco, envolvem as etapas que antecedem o desastre, devendo ser executadas regularmente. Ainda há as fases do gerenciamento do desastre, que são ações realizadas durante e após os desastres denominadas ações de resposta e de recuperação. A gestão do risco e o gerenciamento dos desastres integram o Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil.

Figura 11: Ciclo de Gestão de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Adaptado de Ferreira (2012, p.52)

Segundo Brasil (2014), para haver uma efetividade do Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil, as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) devem priorizar, independentemente do nível federativo, a redução do risco de desastres (prevenção, mitigação e preparação para os desastres), pois são elas que evitarão que o desastre ocorra; minimizarão os impactos humanos ambientais e materiais, decorrentes de eventos adversos e contribuirão para o aumento da resiliência local para a ocorrência de desastres.

Todos os processos relacionados com a gestão de riscos de desastres são articulados em todo o processo de gestão em Proteção e Defesa Civil. Por isso, a gestão de riscos se refere a processos que devem ser desenvolvidos em todas as etapas, desde a prevenção até a recuperação. Até mesmo em se tratando do momento da recuperação dos danos causados pelo desastre, devemos pensar preventivamente, focando na redução de riscos, utilizando a gestão integrada de riscos para evitar futuros desastres.

A Gestão de Riscos de Desastres (GRD) é constituída por um processo social com objetivo de prever a redução e o controle permanente dos fatores de risco de desastre na sociedade, sendo integrado ao desenvolvimento humano, econômico ambiental e territorial sustentável. De forma global e integrada, a gestão de riscos deve ser executada em todo ciclo de atuação em Proteção e Defesa Civil, necessitando de planejamento, organização, direção e controle para alcançar a efetiva redução de risco, integrando às etapas do desenvolvimento sustentável do território. Nestas etapas frequentemente são realizadas as ações ligadas a identificar os riscos; avaliar e gerar conhecimento; prevenir e mitigar o risco futuro; criar uma cultura de prevenção; e preparar e melhorar o sistema de resposta das organizações e da sociedade.

Um elemento importante para a gestão de riscos é a identificação e a instrumentação a partir de cenários de riscos diversos. Os cenários de risco de uma comunidade ou município podem ser representados de forma gráfica e escrita em um mapa de risco, que apresentará as condições de risco determinadas pelas ameaças e vulnerabilidades existentes no lugar.

O Gerenciamento do Desastre compreende o planejamento, a coordenação e a execução das ações de resposta e de recuperação, desenvolvendo ações que priorizam a capacidade de resposta individual e coletiva, de forma a diminuir as possibilidades de perdas e danos gerados pelo impacto dos eventos adversos.

2.7 Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)

Segundo a ONU (sem ano) todos os anos mais de 200 milhões de pessoas são afetadas por secas, inundações, ciclones, terremotos, incêndios florestais e outras ameaças. Somado a isso, temos a pobreza, a crescente densidade populacional, a destruição do meio ambiente e o aquecimento global, que fazem com que os impactos das ameaças naturais sejam cada vez pior.

Nos últimos anos houve acontecimentos que fizeram lembrar que as ameaças naturais podem afetar a todos e em qualquer parte. Do tsunami no Oceano Índico ao terremoto no sul da Ásia, dos furacões e ciclones nos Estados Unidos, no Caribe e no Pacífico, as fortes inundações na Europa e na Ásia, que causaram às centenas de milhares de pessoas a perda de suas vidas e de suas fontes de sustento. Toda esta devastação pode ser prevenida com iniciativas de redução de riscos de desastres. Por isso, os governos de todo o mundo se comprometeram em tomar medidas para reduzir o risco de desastres, adotando o Marco de Ação de Hyogo (Marco de Hyogo) para reduzir as vulnerabilidades mediante às ameaças naturais.

O Marco de Ação de Hyogo é um dos principais instrumentos para a implementação da redução de riscos de desastres que foi adotado pelos Estados Membros das Nações Unidas⁴³. O Marco de Ação de Hyogo foi resultado da II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, que foi realizada em Kobe em 2005. O objetivo geral foi aumentar a resiliência das nações e das comunidades frente a uma situação de desastre, e tinha como meta alcançar para o ano de 2015 uma redução considerável das perdas que ocasionaram os desastres, no que se referia a termos de vidas humanas quanto aos bens sociais, econômicos e ambientais.

Segundo ONU (2020), o Marco de Ação de Hyogo definiu cinco áreas prioritárias para aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis aos desastres, sendo elas:

- 1) Fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade - Garantir que a redução de risco de desastres (RRD) seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação.

⁴³ O Brasil é um dos Estados Membros das Nações Unidas. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/#paisesMembros2>> Acesso em 03/02/20.

O Marco de Hyogo enfatiza que para salvar vidas e as fontes de sustento das ameaças naturais, é necessário um sólido compromisso em âmbito nacional e local. De igual importância, as ameaças naturais devem ter a tomada de decisão dos setores público e privado. Nesse sentido os países devem desenvolver ou modificar políticas, leis e marcos organizativos, planos, programas e projetos, de forma a integrar a redução de riscos de desastre, devendo estabelecer recursos suficientes para apoiar estes esforços e mantê-los. Para que isso aconteça é necessário:

- Criar plataformas nacionais multissetoriais e efetivas para orientar os processos de formulação de políticas e para coordenar as diversas atividades;
 - Integrar a redução de riscos de desastres as políticas e ao planejamento do desenvolvimento, tais como estratégias para a redução da pobreza; e
 - Garantir a participação comunitária, com a finalidade de satisfazer as necessidades locais.
- 2) Conhecer o risco e tomar medidas - Identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres, e melhorar os alertas prévios.

Para reduzir suas vulnerabilidades frente as ameaças naturais, os países e as comunidades devem conhecer os riscos presentes e tomar medidas a partir daí, necessitando compreender o risco através de investimentos nas capacidades científicas, técnicas e institucionais, desenvolver ferramentas com estatísticas em torno dos desastres, mapas de riscos e os indicadores de vulnerabilidade. É importante que os países utilizem este conhecimento para desenvolver efetivos sistemas de alerta prévio e que ele seja adequado às circunstâncias singulares da população que enfrenta os riscos. O alerta prévio é um componente vital para redução de riscos de desastre, e se de fato ele for efetivo, entregando a população vulnerável sobre uma ameaça, se aplicará os planos necessários para tomar medidas e salvar milhares de vida.

- 3) Desenvolver maior compreensão e conscientização - Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis.

Os danos dos desastres podem ser reduzidos de forma considerável, se as pessoas se mantiverem informadas sobre quais medidas podem ser tomadas para reduzir sua vulnerabilidade. Abaixo, as principais atividades para o desenvolvimento do crescimento da conscientização sobre a prevenção de desastres:

- Oferecer informação relevante sobre o risco de desastres e meios de proteção, em particular para aqueles cidadãos que habitam zonas de alto risco.

- Fortalecer as redes e promover o diálogo e a cooperação entre os especialistas em desastres, os especialistas técnicos e científicos, os encarregados do planejamento e outros atores.
- Incluir o tema da redução de riscos de desastres na educação formal e não formal, e igualmente nas atividades de capacitação.
- Desenvolver ou fortalecer os programas de base para a gestão do risco de desastres, e
- Trabalhar conjuntamente com os meios de comunicação em atividades dirigidas à conscientização sobre a redução do risco de desastres.

4) Reduzir o risco - Reduzir os fatores fundamentais do risco.

A vulnerabilidade frente as ameaças naturais se incrementam de muitas formas, por exemplo:

- Ao situar as comunidades em zonas propensas a estas ameaças, tais como as planícies aluviais;
- Ao destruir os bosques e os manguezais, com os quais se danifica a capacidade do meio ambiente de fazer frente as ameaças, e
- Ao não contar com mecanismos de segurança social e financeira.

5) Estar preparado e pronto para atuar - Fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível.

Estar preparado inclui a avaliação de risco antes de intervir no desenvolvimento de todos os níveis da sociedade, permitindo que a população seja mais resistente as ameaças naturais. A preparação implica diferentes tipos de atividades, sendo elas:

- Desenvolver e colocar em prática com frequência os planos de contingência,
- O estabelecimento de fundos de emergência para apoiar as atividades de preparação, resposta e recuperação,
- O desenvolvimento de enfoques regionais coordenados para uma efetiva resposta aos desastres, e
- Um diálogo contínuo entre as agências encarregadas das atividades de resposta, os responsáveis pelo planejamento, os gestores de políticas e as organizações de desenvolvimento.

Além dessas, são importantes os exercícios frequentes de preparação em desastres, incluindo os simulados de evacuação, que garantem uma rápida e eficaz resposta frente aos desastres. “As ameaças naturais não podem ser prevenidas, mas é possível diminuir seu impacto ao reduzirmos a vulnerabilidade da população e suas fontes de sustento” (BRASIL, 2014, s/p).

2.8 Marco de Sendai (2015-2030)

A III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada no Japão em 2015, resultou na aprovação pelos Estados-Membros do atual Marco de ação de Sendai (2015-2030). Embora tenham sido alcançados alguns progressos para aumentar a resiliência e reduzir perdas e danos, para se ter uma redução substancial do risco de desastres é necessário perseverar e persistir, focando nas pessoas, na saúde e seus meios de subsistência, com acompanhamento regular. Baseando-se no Marco de Ação de Hyogo, o atual marco objetiva alcançar o seguinte resultado nos próximos 15 anos: “Redução substancial nos riscos de desastres e nas perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, bem como de ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países” (ONU, 2015, p.7).

Para realizar este resultado é necessário um forte empenho e envolvimento das lideranças políticas de todos os países, em todos os níveis de implementação, de acompanhamento deste quadro e na criação de um ambiente adequado. Para atingir o resultado esperado, deve-se buscar o seguinte objetivo:

Prevenir novos riscos e reduzir o risco de desastres existente, implementando medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência (p.7).

Apoiando a avaliação do progresso global para atingir o resultado e o objetivo deste quadro, sete metas globais foram acordadas.

As sete metas globais são:

- a) Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres até 2030, com o objetivo de reduzir a média de mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- b) Reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo até 2030, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- c) Reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030.
- d) Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030.

- e) Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020.
- f) Intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030.
- g) Aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para vários perigos e as informações e avaliações sobre o risco de desastres para o povo até 2030.

Além disso, foram estabelecidas quatro prioridades de ação, sendo elas compreensão do risco de desastres; Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; investimento na redução do risco de desastres para a resiliência; melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução.

2.9 Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis /SC

Conforme documento Ministério do Desenvolvimento Regional (2011)⁴⁴, o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) é um instrumento de planejamento para diagnóstico do risco e de proposta de medidas estruturais para a sua redução, e consiste na estimativa de custos, de critérios de priorização e compatibilidade com outros programas das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Com esse conjunto de ferramentas será possível dimensionar o problema, direcionar as ações necessárias (estruturais e não estruturais) que irão reduzir ou erradicar as situações de risco de deslizamentos no município, assim como captar recursos para financiar as medidas que extrapolam a capacidade da Prefeitura.

Seguindo esse instrumento de planejamento, o Município de Florianópolis, em 2006, criou o Plano Municipal de Redução de Risco e em 2014 fez a revisão do Plano. “O Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR de Florianópolis/SC é constituído do mapeamento de risco de escorregamentos, da estimativa de custos, da hierarquização das intervenções e das matrizes de alternativas de ação” (PMF, 2006, s/p). A elaboração do PMRR de Florianópolis

⁴⁴ Disponível em <<https://www.mdr.gov.br/convenios/136-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/prevencao-e-erradicacao-de-riscos/1869-o-que-e-o-plano-municipal-de-reducao-de-riscos-e-que-impactos-podem-gerar-na-gestao-municipal>> Acesso em 15/07/2020.

foi conduzida pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do contrato 0261/SMHSA/2006, firmado entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis e a universidade, no período de maio a dezembro de 2006. O Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) executou os trabalhos técnicos e sociais nos trinta e cinco assentamentos precários de interesse do município. Os objetivos específicos que constituíram o estudo foram:

- a atualização do mapeamento de riscos associados a escorregamentos de encostas;
- a indicação de tipologias de intervenções mais adequadas aos processos adversos registrados no município;
- a elaboração do plano de intervenções estruturais voltadas à redução de riscos de escorregamentos;
- a elaboração de um plano estratégico para a redução e controle dos riscos associados a escorregamentos de encostas em áreas de assentamento precários do município de Florianópolis (PMF,2006, p.7).

A equipe técnica era formada por Engenheiros Civis, Geólogos e Geógrafos, além da participação de uma Socióloga, um Engenheiro Agrônomo e um agente comunitário. A equipe social do CEPED atuou nas questões de sensibilização e mobilização das comunidades envolvidas, sendo que ao final do projeto, o trabalho de mobilização foi reforçado junto às comunidades, com uma Audiência Pública, realizada no dia 12/12/2006, visando apresentar os principais resultados e ações (PMF, 2006).

Conforme a PMF (2006), o Plano usou o método de mapeamento para identificação e caracterização de áreas de riscos sujeitas a escorregamento, principalmente em assentamentos precários, com objetivo de implementar uma política de gerenciamento das encostas do município. O método adotado foi a investigação de natureza geológica e geotécnica de superfície, apoiando-se na análise previa de dados técnicos disponíveis sobre as áreas de risco. Os técnicos, da então Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), disponibilizaram à equipe executiva um importante acervo de documentos, mapas, relatórios e laudos. O método foi centrado em duas etapas: o zoneamento e o cadastramento. Sendo que o zoneamento compreendia “a delimitação de zonas homogêneas em relação ao grau de probabilidade de ocorrência do processo ou do risco, estabelecendo tantas classes quantas necessárias” (PMF, 2006, p.10). Enquanto que o cadastramento previa “o detalhamento das situações caso a caso ou, às vezes, por agrupamentos de mesmo grau de probabilidade de ocorrência do processo ou risco” (PMF, 2006, p.10).

O zoneamento foi feito em duas etapas: a pré-setorização e a setorização final. A pré-setorização utilizou quatro parâmetros básicos e foi realizada no início dos trabalhos de mapeamento. A área de estudo foi caracterizada a partir dos seguintes parâmetros:

- a) declividade/inclinação do terreno;
- b) tipologia dos processos na área – varia com o tipo de solo, rocha e o relevo; ainda, tipo de intervenção antrópica: corte e aterro;
- c) posição da ocupação em relação à encosta – alto da encosta, posição média ou base da encosta;
- d) qualidade da ocupação (vulnerabilidade) – habitação de madeira, misto ou alvenaria (PMF, 2006, p.10).

A setorização final foi realizada em campo com o auxílio de fichas de campo, nas quais foram registradas todas as informações colhidas das áreas de estudos. A setorização deve ser executada utilizando “croquis, plantas topográficas, mapas, ou mesmo guias de ruas (catálogo telefônico) que serviram de orientação; o uso de fotografias aéreas e imagens de satélite da área, se disponíveis, devem também fazer parte do material de campo” (p. 11). Após concluída fase de setorização, a equipe pode determinar o grau de probabilidade de ocorrência do processo ou risco do setor.

O estudo seguiu um roteiro metodológico para cadastro de riscos em encostas, que utilizou dez passos⁴⁵, com o objetivo de auxiliar a tomada de decisão sobre as moradias que estão sob risco de escorregamentos. Após isso criou uma estimativa de custos, estabelecendo no que seria usado (Calçamento com lajotas, Canalização de esgoto, Construção de escadarias, Drenagem superficial, Estabilização das encostas, Serviços de limpeza e remoção). Foi necessária a elaboração de um critério de hierarquização dos planos para identificação da prioridade de um projeto com relação a outro.

Para PMF (2006), o estudo apresentou como resultado e mapeamento de risco, que nas áreas estudadas predominavam quase que em totalidade “riscos associados a processos de escorregamentos em solo, mobilizando material de cortes, lixo e/ou detritos, material de aterro simplesmente lançado ou ainda material escorregado situado à meia encosta ou no pé do talude”(p. 17). Este deveria dar atenção especial aos setores “com a existência de blocos nas mais diferentes situações: no topo de encostas, expostos por taludes de corte e dispostos ao longo do canal de drenagem” (p.17). Poderia ocorrer o “colapso de moradias por deficiência

⁴⁵ Ver páginas 12, 13 e 14 do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis, onde consta os dez passos do roteiro metodológico para cadastro de riscos em encostas.

de fundações, instabilizadas por pequenos escorregamentos e/ou recalques diferenciais” (p.17), evidenciando que as características de ocupação nas áreas de encosta exercem influência decisiva na geração do risco.

Segundo PMF (2006), com o trabalho de setorização, foram mapeadas trinta e cinco comunidades localizadas em assentamentos precários repassadas pela PMF, e a cada setor foi atribuído um grau de risco, resultando em um total de cento e um setores de escorregamento, que foram divididos em “25 (vinte e cinco) setores caracterizados como de **Baixo Risco (R1)**⁴⁶, 32 (trinta e dois) como de **Médio Risco (R2)**, 35 (trinta e cinco) como de **Alto Risco (R3)** e 09 (nove) setores como de **Risco Muito Alto (R4)**” (p.17).

O estudo mostrou que os setores de Alto e Muito Alto mereciam atenção especial do órgão gestor. Apontando naquele momento para os setores de risco Alto a necessidade de urgente de remoção, com exceção para os assentamentos precários o da Caieira, Serrinha I e Serrinha II, visto as conjunções ambientais, sociais e de precariedade de ocupação, exigindo monitoramento imediato, permanente e intervenções urgentes. O mesmo documento, afirma que o Morro da Penitenciaria, estava passando por um processo de intervenção inicial pela PMF no que se tratava de remover algumas moradias em situações mais críticas (PMF, 2006).

Algumas das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, foram mostradas através do PMRR como setores de risco Muito Alto, sendo que nove setores existentes no município todo. O documento destaca uma diversidade de situações de risco apresentadas nas seguintes comunidades:

- Alto da Caieira (ocupação nas cabeceiras de drenagem, paredão de rocha fraturada, rolamento, deslocamento e queda de blocos),
- Morro da Mariquinha e Morro do Tico-Tico (rolamento de blocos e ocupação ao longo do canal de drenagem),
- Morro da Penitenciária (trincas em moradias e no terreno, árvores e paredes inclinadas, muros e paredes embarrigados e segundo relato dos moradores, moradias já atingidas por rolamentos e escorregamentos pretéritos),

⁴⁶ Ver descrição de cada mapeamento de risco no documento de Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis, nas páginas 70 e 71. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17_09_2014_12.18.46.47d9f3cf658ee472868d5324eb4f2c6d.pdf>

- Morro do 25 (trincas na moradia e no terreno, degrau de abatimento, cicatrizes de escorregamentos) e
- Morro do Horácio (blocos instáveis no topo da encosta). Todas as situações apontadas acima sugerem um detalhamento maior visando possíveis remoções de moradias.

O PMRR (2006) sugeria ao município, que as áreas de risco deveriam ser compreendidas como áreas prioritárias para aplicação de investimentos públicos, indicando que os programas de regularização fundiária deveriam ser “combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas no sentido de promover a acessibilidade à moradia digna para os grupos de maior vulnerabilidade ao escorregamento” (p.19). Sugerindo ainda, que a política habitacional do município deveria adotar critérios de prioridade para o atendimento das famílias que se encontrassem em assentamentos de maior vulnerabilidade.

O estudo da PMF (2006), indica que o mapeamento de risco categorizou algumas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, sendo elas o Alto Caeira, Serrinha, Morro da Queimada, Morro do Mocotó, Morro da Mariquinha e Morro do Tico-Tico, Mont Serrat, Laudelina Cruz Lemos, Santa Clara, José Boiteux e Ângelo Laporta, Morro do Céu, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio e Morro da Penitenciária.

Como resultado do mapeamento da comunidade Caeira da Vila Operária/Alto da Caieira, teve 15 setores de riscos de escorregamentos, sendo caracterizado 02 setores como Risco Muito Alto, com cerca de 110 moradias; como Risco Alto 05 setores, com aproximadamente 397 habitações; outros 05 setores de Risco Médio, com cerca de 154 moradias, e ainda 03 setores de Baixo Risco de escorregamentos, com aproximadamente 200 moradias (PMF, 2006).

O PMRR-2006 dividiu a comunidade da Serrinha em Serrinha I e Serrinha II, identificando na primeira parte “04 setores de risco de escorregamentos: 02 setores caracterizados como de Risco Alto (21 moradias); 01 setor de Risco Médio (aproximadamente 221 habitações) e 01 setor de Risco Baixo (cerca de 67 habitações), localizado no topo do morro, em patamar” (PMF, 2006, p.26). De acordo com o zoneamento da Serrinha II, foram identificados “02 setores de risco de escorregamentos: 01 setor de Alto Risco, caracterizado pela ocupação em encosta com alta declividade e ausência de infraestrutura, constituída de aproximadamente 41 moradias e 01 setor de Baixo Risco, com cerca de 32 moradias” (p.26).

De acordo com o levantamento de riscos de escorregamentos foram identificados na comunidade do Morro da Queimada 01 setor de Baixo Risco, 01 setor de Médio Risco e 01 setor de Alto Risco; no Morro do Horácio 01 setor de Baixo Risco, 01 setor de Médio Risco e 01 setor de Alto Risco; no Morro da Mariquinha 01 Médio Risco, 01 setor de Alto Risco e 01 Muito Alto Risco; no Morro do Tico-Tico 01 Médio Risco, 01 setor de Alto Risco e 01 Muito Alto Risco.

Na porção Oeste do Maciço do Morro da Cruz, foram identificados 11 setores com risco de escorregamento, sendo eles 01 setor de Médio Risco, 03 setores de Alto Risco no Monte Serrat; 01 setor de Médio Risco na Laudelina Cruz Lemos; 01 setor de Médio Risco, 01 setor de Alto Risco na comunidade Santa Clara/Monsenhor Topp; 01 setor de Médio Risco, 01 setor de Alto Risco na comunidade José Boiteux; 01 setor de Baixo Risco e 01 setor de Médio Risco na comunidade Ângelo Laporta.

Já na porção norte do Maciço do Morro da Cruz, o relatório apontou 20 setores de risco de escorregamento, sendo que na comunidade do Morro da Penitenciária apresentou 01 setor de Baixo risco, 02 setores de Médio Risco, 01 setor de Alto Risco e 01 setor de Muito Alto Risco; a comunidade do Morro do 25 com 01 setor de Baixo risco, 01 setor de Médio Risco, 01 setor de Alto Risco e 01 setor de Muito Alto Risco; a comunidade do Morro do Céu com 01 setor de Médio Risco e 01 setor de Alto Risco; no Morro do Horácio 01 setor de Baixo risco, 01 setor de Médio Risco, 02 setores de Alto Risco e 02 setores de Muito Alto Risco; na Vila Santa Vitória 01 setor de Baixo risco, 01 setor de Médio Risco e 01 setor de Alto Risco.

O PMRR previa obras para que de maneira imediata se pudesse eliminar ou reduzir o risco, sendo elas calçamento com lajotas, canalização de esgoto, construção de escadarias, drenagem superficial, estabilização das encostas, revestimento com tela argamassada, revestimento com alvenaria de tijolos cerâmicos, muro de gabião tipo caixa, plantio de grama, retardamento, desmonte de blocos e matacões, cortinas atirantadas, serviços de limpeza e remoção, remoção de moradias. Para informações mais detalhadas ver as páginas 45 e 46 do PMRR/2006. Como medidas não estruturantes destacamos algumas das indicadas pelo Plano, como incentivar a formação de Núcleos de Defesa Civil (NUDECs), elaboração do Plano Preventivo da Defesa Civil (PPDC), promoção da educação preventiva nas escolas e comunidades sobre acidentes a escorregamentos, e a regularização fundiária das áreas de assentamentos precários.

A Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis, aconteceu no ano de 2014, através do contrato 682/FMIS/2012, firmado para execução das atividades, celebrado entre o Município de Florianópolis, por intermédio da Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental, com a interveniência do Fundo Municipal de Integração Social e a Fundação Israel Pinheiro, que tomou como base a metodologia do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários/Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários, do extinto Ministério das Cidades (extinto em 18 de Junho de 2019) atual Ministério do Desenvolvimento Regional. Dentre outras informações a Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis (2014), traz uma revisão do mapeamento elaborado no ano de 2007.

Entre as áreas que foram reavaliadas, destacamos nessa pesquisa as comunidades do Maciço do Morro da Cruz, que foram objeto de estudo no PMRR/2006, Alto Da Caeira, Serrinha I, Serrinha II, Morro Da Queimada, Morro Do Mocotó, Morro Da Mariquinha, Morro Do Tico Tico, Monte Serrat, Rua Laudelina Cruz Lemos, Santa Clara / M. Topp, Rua José Boiteux, Rua Ângelo La Porta, Morro Da Penitenciária, Morro Do 25, Morro Do Céu, Morro Do Horácio e Vila Santa Vitória. Na revisão do PMRR a forma como os dados foram apesentados é detalhada, contendo Ficha De Campo e fotografia dos setores avaliados.

Tabela 9 – Dados obtidos nas avaliações feitas em campo PMF – 2014

Ficha de Campo		Continua
Município: Florianópolis – SC	Bairro: Agronômica - Comunidade Morro do 25.	
Equipe: Leonardo Souza, Halysson Mendes.	Data da Avaliação: 2013	
Denominação do Setor: S2R1	Coordenadas (GPS): x: 743146 m Y: 6946819 m	
Referências: O setor engloba as Ruas: João Carvalho, Embaixador Edmundo da Luz Pinto, José Pedro Gil, Padre Schrader, São Vicente de Paula e Alm. Carlos Silveira Carneiro. As servidões: Leopoldo João Custódio, José Maria dos Santos, João Machado da Silva, Franzoni e as Travessas: Julião do Vale e Bom Pastor.		
Caracterização do Setor de Risco		
Tipologia do Uso e Ocupação do Solo: Área urbana		
Padrão Construtivo: Médio a bom		
Abastecimento de Água: Regular		
Esgotamento Sanitário: Existente		
Sistema de Drenagem Superficial: existente		
Sistema Viário: veicular pavimentado		
Ambiente morfológico: Parte do setor está localizada em uma área Montanhosa.		
Inclinação / declividade: A declividade do setor vai de (15 a 38)°		
Substrato Rochoso (Litologia): Parte do setor está em localizada em uma área de PSypg (Suíte intrusiva Pedras Grandes Granito Florianópolis) e a outra parte está localizada em uma área de CCa (Formação Cambirela).		

Ficha de Campo	
Conclusão	
Grau de Alteração do solo/rocha: solo residual alterado e rocha sã	
Famílias de descontinuidades (estruturas): esfoliação da rocha	
Depósitos de Cobertura: não observados	
Agentes Potencializadores: não observados	
Indicativos de Movimentação: não observados	
Descrição do Processo Geodinâmico	
Tipo: não se aplica	
Dimensões previstas:	Não se aplica por se tratar de risco baixo a inexistente
Descrição Complementar:	
Grau de Risco: R1	Número de domicílios: 336
necessidade de ações emergenciais?: <input type="checkbox"/> NÃO <input checked="" type="checkbox"/> SIM	
Observações (incluindo descrição de fotos obtidas no local)	
Vista parcial do setor com detalhe para a urbanização.	
Indicação de Intervenção: Manutenção da infraestrutura e dos serviços urbanos.	

Fonte: PMF(2014)

Na tabela acima podemos ver as informações que os técnicos da Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis observavam durante o campo. Não conseguimos fazer um comparativo desses dados com os do PMRR/2006, pois necessitaria ver detalhadamente os mapas de risco que foram utilizados nos dois planos, sendo assim não sabemos se algumas das áreas reavaliadas deixaram de apresentar risco.

Segundo a PMF (2014), os quatro órgãos que atuavam naquela época de forma direta na gestão da política urbana e habitacional, eram: a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental, a Secretaria Municipal da Segurança e Defesa do Cidadão e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Afirmando ainda, que “o risco geológico-geotécnico constitui um dos mais graves problemas que tornam uma moradia inadequada, juntamente com outros aspectos como a deficiência de infra-estrutura” (p. 695), sendo necessário um tratamento de forma integrada no âmbito das políticas públicas, “preferencialmente, a partir da coordenação do órgão responsável pela política Habitacional, pois esse tipo de problema, em geral, se concentra territorialmente nos assentamentos de interesse social” (p.695).

O documento (PMF, 2014), ainda faz menção das obras do PAC I – Projeto Maciço do Morro da Cruz, que na época estavam em execução, com recurso do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS 2007). Como vimos no capítulo 1, as ações do PAC I compreendiam a implantação de infraestrutura urbana, equipamentos comunitários,

construção de habitações, regularização fundiária documental, participação comunitária e desenvolvimento social, entre outras. As obras de infraestrutura urbana contaram com alguns serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem pluvial e muros de contenção.

Segundo a PMF (2014), não é da prática do município de Florianópolis a elaboração de programas de construção de habitações de baixa renda e existe uma grande dificuldade de aprovar-se esse tipo de empreendimento na Câmara Municipal e até mesmos pelos municípios, haja vista a existência de enorme preconceito com a inserção de habitações populares em Florianópolis. Somado a isso temos os valores dos lotes, que ultrapassam os limites para loteamentos populares.

Florianópolis conta com dois Planos de grande importância, que direcionam ações para as áreas com maior necessidade de infraestrutura, urbanização, construção de habitação, e consequentemente a erradicação do risco, sendo eles: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado em 2012 e o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMSB), elaborado em 2011. O PLHIS apontou um déficit habitacional de 7.842 (sete mil oitocentos e quarenta e duas) moradias, para o município, sendo que desse total, há 969 unidades que estão em áreas de risco, proteção ambiental e áreas não consolidáveis. O PMSB desenvolveu indicadores para o atendimento de Saneamento Básico, propondo algumas metas para melhorar a cobertura de abastecimento de água e coleta / tratamento de esgoto. O Plano de Saneamento estimava que 30% da população tinha coleta de esgoto, e que o sistema de drenagem também não era muito eficiente. (PMF, 2014).

PMF(2014) nas suas diretrizes afirma que esses “dois planos colaboraram para a Política Municipal de Habitação estabelecer as áreas prioritárias de intervenção, direcionando os recursos da Prefeitura para urbanização das mesmas” (p. 697). As obras de erradicação de risco são somente de caráter corretivo.

Em geral, as áreas são apontadas pela Defesa Civil e pelo Departamento de Habitação e, constatando-se a necessidade de intervenção, essas são executadas. As obras não acontecem com certa periodicidade, ou seja, não existe um cronograma anual de vistoria e execução dessas intervenções, essas somente são executadas quando existe denúncia de algum morador ou quando detectada a necessidade pelo setor de fiscalização. Também não é prática do município fazer limpezas de canais de drenagem, boca de lobo e poços de visita ou desassoreamento de córregos para prevenção de prováveis desastres no período de chuvas (p.697).

O município não possui abrigos para assistir as famílias nos períodos de chuvas e emergência, e no caso de algum desastre, primeiramente as famílias são deslocadas para casa de parentes ou são alojadas em ginásios e postos de saúde. As famílias desabrigadas poderiam

acessar o Aluguel Social (atualmente Auxílio Habitacional), pelo período de três meses, no valor máximo correspondente a setenta por cento do salário mínimo nacional vigente (PMF, 2014).

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), como instrumento de planejamento para diagnóstico do risco e de proposta de medidas estruturais para a sua redução, foi desenvolvido no Município de Florianópolis no ano de 2006 e revisado no ano de 2014. O PMRR-2006 atribuindo o grau de risco, identificando cento e um setores de escorregamento nas trinta e cinco unidades localizadas em assentamentos precários, sendo que algumas comunidades do Maciço do Morro da Cruz são mostradas como setores de risco Muito Alto. As sugestões para o município de intervenção com investimentos públicos, inclusive sugerindo a política habitacional do município que adotasse critérios de prioridade para o atendimento das famílias que se encontrassem em assentamentos de maior vulnerabilidade. A revisão do Plano destacou que não há no município de Florianópolis a elaboração de programas de construção de habitações de baixa renda e há dificuldade de aprovação desse tipo de empreendimento na Câmara Municipal e ainda temos os valores dos lotes, que ultrapassam os limites para loteamentos populares. Isso leva as famílias procurarem por habitações e terrenos fora do mercado formal ou por política pública, a única alternativa é o sistema de autoconstrução de moradia e muitas vezes em áreas de risco.

3 ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS NO ATENDIMENTO AS FAMÍLIAS ATINGIDAS PELA ENCHENTE DE 2008

Neste capítulo apresentamos o perfil de cada família entrevistada, contando sua história e trajetória de migração para a capital em busca de melhores condições de vida, relacionando com a questão habitacional e vulnerabilidade social. Contaremos através das falas das famílias entrevistadas o antes, o durante e o pós chuvas de 2008. Ainda neste capítulo, traremos as informações de todo o processo de atendimento à essas famílias atingidas pelo desastre, com a contribuição das informações prestadas em entrevistas pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Para obtermos esses dados, foram realizadas entrevistas com três famílias do Maciço do Morro da Cruz atingidas pelo desastre de 2008, que ainda se encontram vinculadas ao Benefício Auxílio Habitacional e a espera de solução habitacional por parte do poder público municipal, assim como com cinco técnicos da PMF que realizaram o atendimento dessas famílias.

3.1 Famílias em situação de vulnerabilidade e a questão da moradia

Vimos até aqui, a magnitude das chuvas de 2008, de modo que o evento ficou conhecido como um dos piores desastres da história do estado de Santa Catarina. Como relatamos, o município de Florianópolis também sofreu as consequências, e o Maciço do Morro da Cruz, área estudada nessa pesquisa, evidenciou como as consequências de um desastre afetam, ainda mais, as áreas socialmente vulneráveis. A partir daqui traremos a história de alguns moradores do Maciço do Morro da Cruz que tiveram suas moradias comprometidas pelas fortes chuvas daquele período e que consequentemente ficaram desalojadas.

Através dos documentos oficiais da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Florianópolis, nossa pesquisa identificou as famílias que ficaram desalojadas no Maciço do Morro da Cruz e podemos observar que a maioria dessas famílias eram migrantes, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 10 – Famílias desalojadas residentes no Maciço do Morro e município de origem - 2008

	Comunidade	Município de Origem - continua
01	Alto Caieira	Sem dado
02	Alto Caieira	Água Doce-SC
03	Alto Caieira	Chapeco-SC
04	Alto Caieira	Lages-SC
05	Alto Caieira	Rio Negro-PR
06	Alto Caieira	São José do Cerrito-SC
07	Alto Caieira	São José do Cerrito-SC
08	Alto Caieira	Monte Castelo-SC
09	Alto Caieira	Sem dado
10	Alto Caieira	Sem dado
11	Alto Caieira	São Joaquim-SC
12	Jagatá	Guairá-PR
13	José Boateux	Florianópolis-SC
14	José Boateux	Florianópolis-SC
15	José Boateux	Florianópolis-SC
16	Mariquinha	Florianópolis-SC
17	Monte Serrat	Sem dado
18	Morro da Penitenciária	Florianópolis-SC
19	Morro da Penitenciária	Lages-SC
20	Morro da Penitenciária	Mariópolis-PR
21	Morro da Penitenciária	Florianópolis-SC
22	Morro da Penitenciária	São Joaquim-SC
23	Morro da Penitenciária	Cerro Negro-SC
24	Morro da Penitenciária	Sem dado
25	Morro da Penitenciária	Sem dado
26	Morro da Penitenciária	Lages-SC
27	Morro da Penitenciária	Mariópolis-PR
28	Morro da Penitenciária	Lages-SC
29	Morro da Penitenciária	Chapeco-SC
30	Morro da Penitenciária	Florianópolis-SC
31	Morro da Penitenciária	Mariópolis-PR
32	Morro da Penitenciária	Seara-SC
	Comunidade	Município de Origem - continua
33	Morro da Penitenciária	Campo Belo do Sul-SC
34	Morro da Penitenciária	Catanduvas-SC
35	Morro da Penitenciária	Tenente Portelo-RS
36	Morro da Queimada	Rio Grande-RS
37	Morro do 25	Anita Garibaldi-SC
28	Morro do 25	Palmeira das Missões-RS
39	Morro do Horácio	
40	Morro do Horácio	Iraí- RS
41	Morro do Horácio	Alfredo Wagner-SC
42	Santa Vitória	Sem dado
43	Serrinha	São José do Cerrito-SC
44	Tico-Tico	Florianópolis-SC

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos nos documentos da Prefeitura. Dreyer (2020).

Vemos através da tabela acima que a comunidade do Morro da Penitenciária foi a com maior número de famílias atingidas. A tabela também evidencia que a maioria das famílias são migrantes do interior de Santa Catarina, Paraná e do Rio Grande do Sul. Não conseguimos todas as informações das famílias, visto que essas inicialmente foram atendidas após o desastre pela Secretaria Municipal de Assistência Social e naquela época os técnicos utilizavam um programa de cadastro, em que alimentavam com as informações dos usuários, e atualmente os técnicos entrevistados não tem mais acesso às informações daquele programa. O que podemos perceber é uma falta de acompanhamento e descontinuidade de políticas públicas, os cadastros se “perdem” e as informações daquela pessoa também. Conseguimos as informações parciais junto a Secretaria de Infraestrutura, com alguns registros ainda existentes.

Essa pesquisa revelou que o Maciço do Morro da Cruz é o local que historicamente acolhe os negros, as famílias pobres e os migrantes, evidenciando a lógica da especulação do mercado imobiliário que domina o município de Florianópolis e destacando um processo de segregação urbana que empurrou essas famílias para essa região. Faremos a seguir uma contextualização sobre a questão da migração e da segregação espacial no município, com auxílio de alguns autores que tratam da temática.

Segundo Assis (1995), a mobilidade populacional é um fenômeno que inquietam os governantes e pesquisadores que lidam com essa questão, desde às migrações provocadas pelos grandes descobrimentos. “Há sempre uma tentativa de categorizá-los respondendo a questões como: por que emigram, como, para onde, se são temporários ou permanentes” (p.133). Sendo que, as razões para emigrar são inúmeras, tanto no século XIX como neste final de século XX, entre elas pode-se encontrar questões de perseguição políticas e religiosas, crises econômicas ou desejo de tentar uma vida melhor em outro lugar. Conforme o Atlas Geográfico de Santa Catarina/2019 (SANTA CATARINA, 2019), as recentes análises sobre migrações internas no Brasil revelam que o estado de Santa Catarina é um destino bastante atrativo para os migrantes. As taxas de crescimento mostram a permanência acima das medias nacional e regional. “Entre 1970 e 2000 o grau de urbanização no estado de Santa Catarina passou de 42,98% para 78,72%. Em 2015, ele já estava situado em 83,7%, ao passo em que o grau da região Sul era de 85,6%” (p.12). O maior crescimento populacional foi nas mesorregiões Norte Catarinense, Vale do Itajaí e Grande Florianópolis.

Segundo o Atlas Geográfico De Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2019), no Fascículo 3, levando em consideração a tipologia de Paul Singer (1995), que identifica nos

processos migratórios os fatores de expulsão e de atração do migrante, conclui-se que na mesorregião do Oeste a modernização agrícola foi fator de expulsão, enquanto que na mesorregião Serrana a estagnação foi a responsável pela expulsão da população do campo para a cidade. Turnes (2008) complementa essa informação, destacando que nos deslocamentos populacionais do estado, há uma redução das populações dos municípios do oeste catarinense e um aumento do número de habitantes nas regiões próximas do litoral. Desta forma os migrantes do Oeste de Santa Catarina que partem rumo a cidade em função dos processos de modernização agrícola e perda da terra, chegam a Florianópolis em busca de oportunidades e diante da pressão dos preços dos alugueis e dificuldade de acesso a moradia vão residir em áreas como o Maciço do Morro da Cruz.

As migrações refletem as dinâmicas territoriais, indicando as direções nas quais o mercado de trabalho cresce e se especializa, a demanda por mão-de-obra qualificada ou desqualificada, sinaliza ainda o dinamismo econômico dos espaços entre locais de atração e repulsão, possibilitando uma percepção do nível de centralidade exercido pelos lugares. Essa dinâmica dentro do nível da cidade, segundo Véras (2010), pode ser vista pela movimentação da classe trabalhadora.

O direito à cidade, às raízes e ao território são quase sempre direitos relegados, subordinados ao uso predatório do ambiente construído pelos agentes do urbano: capital e suas frações e ao Estado, restando à classe trabalhadora mover-se pelas determinações desse mercado. (Véras, Maura Pardini Bicudo, 2010, p.38.)

Os migrantes seguem essas dinâmicas, se estabelecendo conforme conseguem nos lugares, unindo todas as suas próprias vulnerabilidades e as vulnerabilidades do território que estão se inserindo. Essas populações se tornam ainda mais expostas pelo desconhecimento do território que estão inseridas e por não fazerem parte da comunidade. Essa busca pelas trocas, a sociabilidade e o trabalho fazem com que habitem os locais excluídos pelo capital imobiliário, que muitas vezes coincidem com localidades de risco. Como disse Véras (2010):

Os grupos populacionais muito pobres e com alta privação são considerados em vulnerabilidade social e, pelas coordenadas de ocupação da cidade supracitadas, acabam por localizar-se em áreas de risco ou degradação ambiental [...] Essas ditas coordenadas acabam por fazer coincidir a cartografia social à ambiental, embora com grande heterogeneidade das condições socioeconômicas dos moradores (Véras, Maura Pardini Bicudo, 2010, p.42.).

Cançado, Souza e Cardoso (2014) trabalham o conceito de vulnerabilidade social por autores como Vignoli e Bruseke , o primeiro comprehende a vulnerabilidade como a falta de

oportunidades e de acesso a estruturas. E o segundo como um conjunto de fatores sobrepostos de modo que tornam um indivíduo ou grupo mais suscetível aos riscos e contingências. Os migrantes se tornam populações vulneráveis no contexto migratório, tanto pela falta de acesso a estruturas e oportunidades oferecidas pelo mercado, estado ou sociedade, quanto por se localizarem em ambientes susceptíveis a riscos pela negação do direito a cidade. A vulnerabilidade se dá em diversas situações: do desemprego ou da precariedade do trabalho, da pobreza e até na falta de proteção social.

Lussi (2009) acredita que a vulnerabilidade em se tratando do migrante, está ligada aos processos migratórios ou seria mais correto dizer migrantes em situação de vulnerabilidade ao invés de vulnerabilidade dos migrantes. A vulnerabilidade não é uma característica ligada à pessoa migrante, mas sim a situação em que ele se encontra.

O processo de urbanização nos grandes centros urbanos do país e mais recentemente nas cidades médias tem atraído populações, gerando deslocamentos, e produzido também populações marginais. Estas se concentram nos núcleos urbanos que não possuem planejamento, na cidade real ou ilegal, sendo submetidas a diversas situações adversas. Os serviços de infraestrutura não são distribuídos pela concentração populacional, mas pelos desejos - muitas vezes - do capital turístico e imobiliário que detém o poder de regular o solo a seu favor, como consequência a população mais pobre é “expulsa”, gerando o crescimento do entorno e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis. Segundo Pimenta e Pimenta (2001), a falta de políticas habitacionais no Brasil faz com que os novos fluxos migratórios sejam empurrados para áreas cada vez mais íngremes e impróprias para ocupação/moradia. Pensando nisso, o que se observa portanto, não é a falta de planejamento, mas o fato de se planejar uma cidade que não é para todos e que atende a uma parcela da população e seus interesses, enquanto parte dela não usufrui do mesmo direito à cidade.

Maricato (2010, p.43) afirma que “O acesso à moradia está ligado ao seu preço, que por sua vez, depende da sua localização na cidade”. Para a população pobre, as alternativas de escolha de seu espaço de moradia, trabalho ou lazer foram historicamente negadas pelo caráter capitalista da distribuição da terra urbana, que tem seu valor determinado pela sua localização, ou seja, sua infraestrutura e a sua acessibilidade. Na cidade brasileira contemporânea, o mercado imobiliário cumpre um papel preponderante enquanto agente produtor do espaço urbano, onde o Estado é insuficiente frente à atuação forte dos lobbys.

Mas o Estado, segundo Milton Santos (2009), não tem buscado coibir as ações do capital imobiliário. O geógrafo argumenta que na cidade brasileira contemporânea o próprio

poder público tornou-se criador de escassez, estimulando a especulação, fomentando a produção de espaços vazios dentro das cidades e, consequentemente, empurrando as populações pobres para as periferias.

Para Pimenta, L. & Pimenta (2003), o município Florianópolis recebeu ao longo da sua história diferentes fluxos migratórios, e estes foram combinados com movimentos populacionais internos, dando a formação de espaços de segregação. Na década de 1960, Florianópolis recebeu a instalação de empresas estatais de serviços públicos (telefonia, saneamento, eletricidade), da Eletrosul e também da Universidade Federal de Santa Catarina, significando uma enorme concentração de recursos sendo aplicados. Conforme Vargas (2016), nesta década os territórios do Maciço do Morro da Cruz tornaram-se um dos poucos lugares que receberam famílias pobres migrantes do interior de Santa Catarina e do estado do Paraná.

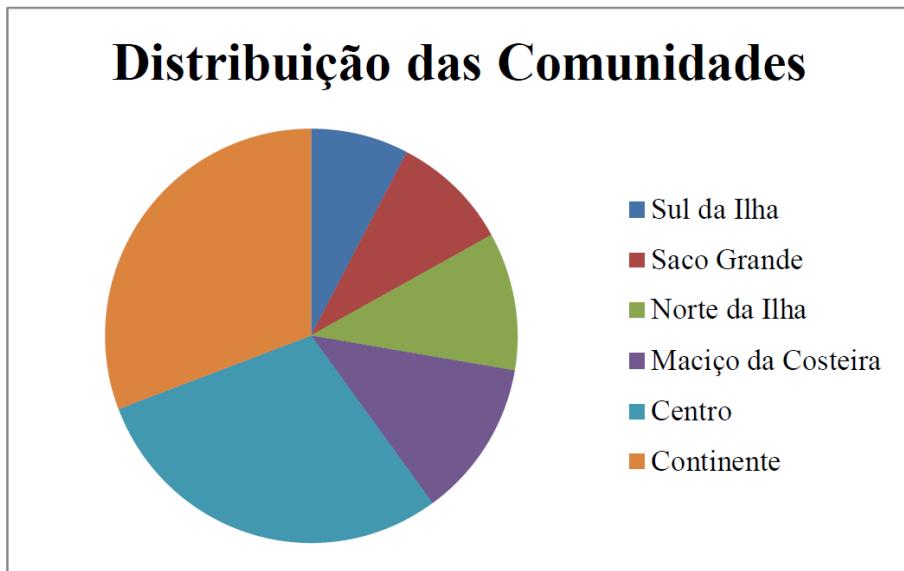
O crescimento de renda fundiária associada a uma economia pouco diversificada, permitiu que as classes dominantes locais voltassem de forma privilegiada para o setor imobiliário. O controle sobre os estoques de terra manteve a seletividade do processo de ocupação da Ilha de Santa Catarina, sendo que o continente foi ocupado pela população de menor poder aquisitivo (PIMENTA, L. & PIMENTA, 2003).

Pimenta, L. & Pimenta (2003), destacam que os sucessivos ciclos migratórios possuem características diferentes, visto que até os anos 1980 os movimentos migratórios acompanhavam o ciclo ascendente da economia nacional, enquanto nas últimas décadas as populações deslocavam-se sem a geração de novos empregos urbanos. Com a modernização do campo, a expansão do processo de industrialização, e ainda com a formação do mercado nacional unificado, provocou-se deslocamentos populacionais inter-regionais e um evidente processo de urbanização, que se concentrou sobretudo nas capitais dos Estados. Somado ao processo de criação de empregos gerados pela concentração do funcionalismo público do Estado no município de Florianópolis, cria-se empregos gerados pela expansão das atividades comerciais e de serviços.

A exclusão no espaço urbano de Florianópolis pode ser vista de maneira bem demonstrativa. Nas décadas de 1950 a 1980 a formação do tecido urbano acompanhou o extensivo processo de periferização, que foi representado pela inserção na estrutura produtiva por estratos de renda baixa, que vinham do campo e de outros Estados, e por outro lado houve o deslocamento das populações tradicionais (pescadores e agricultores) que abandonaram suas

terras e a orla marítima em virtude das novas atividades turísticas e de veraneio (PIMENTA, L. & PIMENTA, 2003).

Gráfico 7: Distribuição dos Assentamentos Precários por Região em Florianópolis.



Fonte: Tomás (2012, p.35).

Segundo Lonardoni (2007), durante a década de 1980 as ocupações informais se concentraram nas já áreas ocupadas pela população de baixa renda, localizadas nas encostas do Maciço do Morro da Cruz e nas áreas continentais, assim como também em novos assentamentos na periferia de Florianópolis e nos municípios de Biguaçu e Palhoça.

Canella (2015) afirma que com o agravamento do déficit habitacional nos anos 1980 aumentou o problema da ocupação irregular de terrenos, e ainda com a chegada na cidade de desabrigados das cheias do Vale do Itajaí que, “cansados de aguardarem promessas de solução para o problema, transferiam-se para a capital a fim de pressionarem as autoridades estaduais e obterem algum tipo de assistência social” (CANELLA, 2015 p 223).

As características físico-territoriais da Ilha de Santa Catarina, também foram determinantes para o desenvolvimento turístico, o que fez com que gerasse aumento nas disputas socioespaciais pela terra, sendo importante para a segregação das camadas de mais baixa renda para a área continental e as áreas periféricas da ilha (LONARDONI, 2015).

Para Sugai (2015), na década de 1980 a distribuição socioespacial no território conurbado havia se consolidado com nítida separação e a concentração das camadas de alta renda em Florianópolis, de modo que a elite se concentrou na Ilha. Durante a década de 1990

a situação manteve-se praticamente inalterada. Ampliou-se a concentração das camadas mais pobres na área continental.

Segundo os autores Pimenta, L. & Pimenta (2003), a década de 1990 foi a grande responsável pela ampliação da pobreza urbana, de maneira que nenhuma atitude política urbana fosse tomada para diminuir as precariedades habitacionais. Os antigos movimentos de segregação passam a receber afluxo de famílias sem perspectivas de inserção urbana.

Aos novos habitantes que chegam na cidade restam-lhes os terrenos em maior declividade e com maior risco de deslizamento, visto que os pioneiros foram tomando posse dos melhores locais morro-acima. Mesmo com a precariedade dos terrenos, eles estão inseridos no processo de valorização fundiária, fazendo parte da lógica geral do sistema de mercado.

A partir da década de 1990, com o esgotamento das áreas continentais de Florianópolis, que eram próximas do centro, e com a coibição de novas ocupações, ocasionaram um movimento de novas ocupações informais de baixa renda nas regiões mais periféricas do continente. Enquanto que na ilha as ocupações se fixaram em áreas mais afastadas do centro (norte e sul da ilha), instalando-se nas áreas de mangues, dunas e restinga. Com o intenso fluxo de migração em direção à capital, observou-se nesse período um avanço expressivo da ocupação informal o Maciço Central da cidade (LONARDONI, 2015).

Segundo Canella (2017), entre as décadas de 1990 e 1992, sem-tetos organizados promoveram ocupações no município de Florianópolis. Naquela época, por conseguirem acesso a moradia, a partir de um processo de organização coletiva, esses movimentos foram considerados bem-sucedidos nas disputas políticas na cidade. Eles realizavam um trabalho de rede organização comunitária junto às chamadas periferias urbanas de Florianópolis. Em 1983 surgia o CAPROM (Centro de Apoio e Promoção ao Migrante), que era articulado à Igreja Católica. No CAPROM havia a articulação com os moradores que anteriormente despejados, ou com aqueles que tinham dificuldades extremas de pagar aluguel e muitos sem-teto que vieram das regiões atingidas pelas enchentes do Vale do Itajaí. Após um longo processo de organização, em 1990 surgiram no bairro Monte Cristo duas ocupações: a Novo Horizonte e a Nova Esperança.

Conforme Sugai (2015), nos anos 2001 uma reportagem da revista Veja fazia propaganda da cidade de Florianópolis, como sendo um lugar maravilhoso de se morar, com ótima qualidade de vida, detentora de vários *rankings*, inclusive considerada pela ONU

(Organização das Nações Unidas) como a segunda cidade brasileira com melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dados tão favoráveis e imagens fascinantes, que mascaravam aos olhos do leitor, os graves problemas de saneamento e abastecimento de água; os grandes congestionamentos de veículos, principalmente no verão, quando Florianópolis recebe meio milhão de turistas; e a existência de 47 favelas no município. Ao final da década de 1980 os poderes locais e grupos empresariais iniciam o marketing para ampliar o turismo e atrair investimentos nacionais e internacionais.

Conforme Canella (2017), no final de 2012 cerca de 20 famílias, ocuparam terrenos adjacentes a uma estrada que vinha sendo pavimentada com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), interligando morros do Maciço do Morro da Cruz. Todos eles migrantes que viviam há muito tempo em Florianópolis de aluguel. Destaca-se a forte presença de pessoas nascidas em estados da Região Nordeste do país. Durante os anos os moradores enfrentaram ações de despejo pela Prefeitura. Em 2015, novas demolições de casas ocorreram por ações movidas por órgãos ambientais e/ou ligados à Defesa Civil.

Canella (2017) esclarece que havia nas ocupações a presença cada vez maior de novos moradores que vieram de estados vizinhos como também de diversas partes do país:

Comum às ocupações foi a presença cada vez mais efetiva de novos moradores da Grande Florianópolis: não só os migrantes vindos do interior, ou dos vizinhos estados de Paraná e Rio Grande do Sul, mas também de outras regiões do país, com especial atenção para a intensificação do fluxo de nordestinos, novidade no Sul do Brasil. Além da presença de migrantes nessa população que compunha os sem-teto, outro aspecto de grande visibilidade foi a participação feminina na organização do movimento (CANELLA,2017, p.5).

Os autores acima mencionados evidenciam a questão da migração no município de Florianópolis/SC e o processo de exclusão dos mesmos, para fazer um paralelo ao processo histórico de formação das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, que também foi um processo excludente das famílias pobres e negras, e que segue um ciclo de exclusão para os novos migrantes pobres que chegam a Ilha da Magia.

Esse contexto não é despretensioso, visto que o objeto de pesquisa se encontra nesse extrato social que é excluído da cidade legal e que em face a eventos adversos as consequências são somadas e ampliadas a sua vulnerabilidade social.

Antes de entrar no universo dessas famílias iremos justificar a escolha dessa amostragem e como chegamos até elas. Inicialmente enviamos três ofícios para a Prefeitura Municipal de Florianópolis, sendo que um foi endereçado à Secretaria Municipal de

Assistência Social, um para a Secretaria Municipal de Infraestrutura e outro para Diretoria de Defesa Civil, pois acreditávamos que essas eram as secretarias que tiveram importante papel na gestão do evento adverso de novembro de 2008 e poderiam contribuir com as informações necessárias para elaboração dessa pesquisa. No ofício solicitávamos o apoio e autorização para termos acesso as informações pertinentes, assim como a indicação dos técnicos das respectivas secretarias que trabalharam diretamente na época. Com a resposta positiva dos ofícios e com a indicação dos técnicos a serem entrevistados, a pesquisadora realizou contato presencial e por e-mail para agendar as entrevistas. Foram entrevistados cinco técnicos da PMF, (01) lotados na Defesa Civil Municipal, (02) na Secretaria Municipal de Assistência Social e (02) na Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Todos os entrevistados foram informados sobre a pesquisa e assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido. As entrevistas foram semiestruturadas e os entrevistados não serão identificados, são homens e mulheres, maiores de 18 anos. As entrevistas aos técnicos da PMF ocorreram na sede das respectivas secretarias e com agendamento prévio. Esses técnicos realizaram o atendimento inicial e posterior às famílias que foram desabrigadas mediante o desastre.

Após o primeiro contato com a técnica da Secretaria de Infraestrutura, identificamos as 97 famílias de Florianópolis afetadas pelo desastre, e desse número identificamos aproximadamente 45 famílias do Maciço do Morro da Cruz que tiveram suas moradias comprometidas, ficando desalojadas. Algumas dessas famílias voltaram para seu município de origem, outras foram beneficiadas por moradia, algumas não encontramos registro e cinco famílias estavam vinculadas ao Benefício Auxílio Habitacional⁴⁷.

O Auxílio Habitacional foi criado em 08 de setembro de 2015, integrando o Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), destinado às famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda, para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros, que em seu artigo 2º a lei estabelece:

Considera-se situação habitacional de emergência a moradia destruída total ou parcialmente e interditada pela Defesa Civil, em função de condições climáticas, tais como: deslizamentos, inundações, incêndios e eventos adversos, ou ainda, àquelas habitações cujas condições impeçam o uso seguro, comprometendo a integridade de seus moradores (PMF, 2015, p.1).

⁴⁷ Ver Lei Ordinária 9855 2015 de Florianópolis/SC.

O benefício é concedido até solução habitacional definitiva e os beneficiários do aluguel social terão prioridade de atendimento na política habitacional de interesse social. O valor do benefício corresponde no máximo de setenta por cento do salário mínimo vigente. Dentre algumas obrigações e cumprimentos de critérios⁴⁸, os usuários devem apresentar documento original que comprove a relação locatícia à Secretaria Municipal de Habitação, assim como apresentar o recibo original do pagamento do aluguel do bimestre anterior.

Das cinco famílias, uma está com o benefício suspenso até cumprimento de critério. Outra trata-se de uma senhora de 88 anos, cujo contato foi realizado, porém não tivemos êxito. Realizamos contato prévio por telefone com as demais famílias, nos identificando e falamos brevemente sobre a pesquisa e o interesse em fazer a entrevista com elas. As entrevistas foram agendadas previamente e optamos por realizá-las, através de consentimento da família, no local de sua moradia. Das três famílias entrevistadas, duas ainda residem no Maciço do Morro da Cruz e na mesma comunidade em que perderam suas moradias, e a outra família reside num bairro do sul⁴⁹ da ilha de Florianópolis.

Tabela 11 - Informações sobre as moradias afetadas, 2008

Comunidade	Ato	Motivo	Status	Data da ocorrência
Morro do Horácio	31/2009	Rachaduras nas paredes, edificada em área de alto risco de escorregamento, possível desabamento do talude	Interditar previamente Caráter permanente	24/11/2008
Morro da Penitenciária	36/2009	Escorregamento de Talude	Interditar previamente Caráter permanente	23/11/2008
Alto Caeira	20/2009	Fortes chuvas acelerando o processo de degradação da edificação	Interditar previamente Caráter permanente	23/11/2008

Fonte: Tabela realizada pela autora a partir dos dados da PMF.

A Tabela 11 mostra os dados de cada moradia afetada pelo evento adverso de 2008, identificando os danos causados nas edificações, que levaram a interdição e remoção das

⁴⁸ Para ver mais sobre os critérios ler artigo 10º da Lei nº 9855, de 08 de setembro de 2015.

⁴⁹ Aqui quero prestar meu agradecimento à Profª Flávia de Mattos Motta que esteve comigo durante a entrevista à família que reside no sul da Ilha de Florianópolis. A presença da Profª Flávia permitiu um momento enriquecedor e de grande aprendizado.

famílias no dia do evento. Podemos observar que na moradia do Morro do Horácio as chuvas comprometeram a estrutura da edificação e havia o risco de escorregamento de talude; na moradia do Morro da Penitenciaria houve o escorregamento de talude e na moradia do Alto Caeira as chuvas agravaram a precariedade da edificação.

A seguir traremos a discussão em torno das entrevistas realizadas com as famílias, juntamente com algumas falas dos entrevistados. As entrevistas seguiram um roteiro de perguntas semiestruturadas, onde buscou-se fazer uma caracterização geral das famílias entrevistadas, descrevendo o perfil delas, incluindo a história de vida, município de origem, vida comunitária, trabalho, educação, saúde, compreendendo a fase anterior e posterior ao desastre.

Quadro 1 – características grupo familiar 1 afetada pela enchente de 2008

Família 1				
Sexo	Masculino			
Local de nascimento	Erechim/RS			
Idade	81 anos			
Composição Familiar	Mulher 54 anos	Filho 1 34 anos	Filha 2 27 anos	Filha 3 24 anos
Local moradia atingida	Morro do Horácio			
Local moradia alugada	Morro do Horácio			

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados dos entrevistados, (Dreyer, 2020)

O Sr. Pedro é natural do município de Erechim-RS, cursou até o primeiro ano do ensino médio, e veio para Florianópolis em 1968, a princípio para conhecer o município e como gostou resolveu fixar residência. Veio sozinho, sua mãe e irmãs ficaram no Rio Grande do Sul, e conheceu Lorena, sua esposa aqui. O Morro do Horácio foi o primeiro local de moradia.

Em 2008 ele residia com sua esposa Lorena e seus três filhos Guilherme, Fernanda e Luisa na moradia localizada na comunidade do Morro do Horácio. Seus filhos estudavam numa escola no próprio bairro. O Sr. Pedro trabalhava de segurança em uma residência familiar em Florianópolis. Enquanto ele trabalhava, sua esposa ficava em casa cuidando das crianças. Em momentos de enfermidade a família utilizava os serviços de saúde do Centro do Saúde do Bairro Agronômica. Frequentavam a igreja Católica da comunidade. A família estabeleceu laços com a vizinhança, e se ajudavam mutuamente em momentos de dificuldade.

Perguntamos para o Sr. Pedro como era sua moradia no ano de 2008, antes do evento adverso comprometê-la. Abaixo relato do entrevistado.

“Casa de alvenaria, né, alvenaria, casa boa, né, eu fiz de material, gastei 50 mil em material, não contando o serviço ...de lá eu não tirei nada, danificou com a chuva e a Prefeitura veio aí e demoliu uma parte da casa, não tudo, uma parte só, e daí eu questionei, porque como é que eu vou ficar na rua? Aí eles resolveram pagar o aluguel para mim e que iam me devolver a casa, fizeram a indenização e eu não recebi até agora” (Sr Pedro, entrevista realizada em 26-06-19, Florianópolis pela autora).

O Sr. Pedro construiu a casa na Servidão Ana Xumadelo de Ramos no morro do Horácio. Atualmente o Sr. Pedro está aposentado e reside com sua esposa e seus filhos na moradia alugada. A casa interditada foi demolida.

Quadro 2 – características grupo familiar 2 afetada pela enchente de 2008

Família 2					
Sexo	Masculino				
Local de nascimento	Rio Negro/PR				
Idade	62				
Composição Familiar	Esposa 55 anos	Filha 1 36 anos	Filha 2 30 anos	Filho 3 28 anos	Filha 4 25 anos
Local moradia atingida	Alto Caeira				
Local moradia alugada	Tapera				

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados do entrevistado, (Dreyer, 2020)

O Sr. Kleber nasceu em Rio Negro-PR, é formado em enfermagem, em 1989 veio de Ponta Grossa /PR para trabalhar em Florianópolis com um amigo, num posto de lavação no bairro Estreito, sua esposa ficou em Ponta Grossa-PR, onde residiam. Meses depois ele e seu amigo alugaram o posto de lavação e abriram um negócio próprio. Sua esposa Clara veio em seguida com os três filhos Laura, Monica e Leonardo. A família morava numa casa no mesmo terreno da lavação de carro. Como ele e seu amigo fizeram um contrato de locação e o tempo estava encerrando, o dono do imóvel não quis renovar contrato. Os dois amigos foram na COHAB do estreito para obter informações sobre financiamento de moradia, foram informados que seria feito um cadastro e que para aquisição de moradia teria um tempo de espera. Quando estavam saindo do local foram abordados por uma mulher que falou a eles que no Alto Caeira havia alguns terrenos a venda. Foram até o local para conhecer e adquiriram dois terrenos. O dono da lavação autorizou os dois a desmancharem a estrutura da lavação e doou o material a eles. A esposa conseguiu um emprego numa imobiliária e

enquanto ela trabalhava o Sr. Kleber e seu amigo iam construindo as moradias. Quando estavam quase concluindo a obra e não havia mais material, o amigo dele disse que as duas moradias seriam dele e não do Sr. Kleber. Então, o Sr. Kleber conversando com um vizinho negociou um terreno com ele, em troca de um aparelho de som e mais cem reais, assim fizeram um contrato de compra e venda firmado em cartório. Enquanto ele construía a moradia, deixou os filhos na casa da sua sogra e de sua mãe no Paraná. Ele e a esposa dormiam numa barraca ao lado da moradia em construção. Segundo o Sr. Kleber, entre sua vinda para Florianópolis (1989) e a construção da moradia no Alto Caeira (1991), levou dois anos. Com o passar do tempo ele foi realizando melhorias e ampliações na moradia e tiveram a quarta filha, a Eduarda.

O Sr. Kleber relatou que a família tinha uma excelente relação com os vizinhos da comunidade do Alto Caeira, inclusive esboçou sentimento de saudade ao nos contar.

“Ali a gente se dava com todo mundo, a hora que precisasse, se eu tivesse algum serviço para fazer, os vizinhos falavam pode ir que a gente olha as crianças. A vizinhança tava sempre pronta. Tanto é que se vocês chegarem ali no Caeira na padaria da Marisa e perguntar vocês conhecem o Seo Kleber, o pai da Laura? O que o Kleber? Aquele cachorro não veio mais ver a gente. Todo mundo me conhece lá, todo mundo me conhecia, iam de madrugada lá em casa, o Luiz eu preciso de uma coisa, tu tem? Eu dizia tenho cara” (Sr. Kleber entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Perguntamos para o Sr. Kleber como era sua moradia no ano de 2008, antes do evento adverso compromete-la. Abaixo relato do entrevistado.

“Tínhamos dois quartos, sala, cozinha e banheiro, entendesse? Bem ajeitadinho, bem fechadinho” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Quadro 3 – características grupo familiar 3 afetada pela enchente de 2008

Família 3					
Sexo	Feminino				
Local de nascimento	Florianópolis/SC				
Idade	45				
Composição Familiar	Filho 1 28 anos	Filho 2 25 anos	Filha 3 23 anos	Filho 4 19 anos	Filha 5 16 anos
Local moradia atingida	Morro da Penitenciaria				
Local moradia alugada	Morro da Penitenciaria				

Fonte: elaboração da autora a partir dos dados do entrevistado, (Dreyer, 2020)

A Sra. Patrícia nasceu em Florianópolis e sempre morou no Morro da Penitenciaria. A entrevistada relata que após se divorciar ela comprou a residência na mesma comunidade, residência essa que foi afetada pelo evento adverso de 2008. Nessa moradia ela morava com seus cinco filhos. Ela trabalhava na Trindade, como doméstica e as crianças estudavam no

Colégio Estadual Hilda Teodoro Vieira. Quando precisava de ajuda, ela tinha uma vizinha que cuidava das crianças enquanto ela ia trabalhar, inclusive relatou ter ótima convivência com os vizinhos até os dias de hoje.

Perguntamos para a Sra. Patrícia como era sua moradia no ano de 2008, antes do evento adverso comprometê-la. Abaixo relato da entrevistada.

“Casa de madeira, dois quartos, banheiro e a salinha, e uma areazinha assim pelo lado de fora, embaixo tinha o porão onde eu lavava a roupa e colocava a roupa” (transcrição da entrevista realizada em 28-08-2019, Florianópolis).

Os trechos das entrevistas mostram que os entrevistados mantinham laços fortes de vizinhança no local onde residiam antes do desastre. As famílias declararam viver em condições boas nas moradias que habitavam, o que nos faz pensar que era um lugar que tinha significado de vida para eles, e eles não se viam como população em vulnerabilidade, embora fossem pobres.

Os relatos das famílias trazem o significado de casa para elas, casa boa, casa forte, casa própria, que trazia uma segurança financeira, era através dela que as famílias estabeleceram as relações de vizinhança, a rede de apoio fora do âmbito familiar. O sentimento de conquista e orgulho de ter uma casa própria. Barone (2020) expressa bem o exemplo dessas famílias, ao afirmar que, no Brasil há uma questão cultural de que para se garantir uma economia doméstica segura e estável, a aquisição da casa própria seria a atitude mais sábia. O “sonho da casa própria” é cultivado por gerações. Para Freyre (1979), “Ter casa própria é o ideal de quase todo brasileiro: mesmo que seja o que às vezes por modéstia se define como um mucambinho” (FREYRE, 1979, p. 4). Guimaraes e Pinto (2014), complementam que, ter uma casa própria não é possível para todos os brasileiros, visto que a casa está vinculada à terra e sendo está uma mercadoria, consequentemente, a população de baixa renda não possui acesso à habitação através da produção de mercado, contribuindo para o crescimento periférico das cidades; certo e que na parte central e urbanizada não há espaço para essa população.

3.2 O desastre para essas famílias

Traremos a seguir elementos da entrevista realizada com as famílias, juntamente com algumas falas dos entrevistados para compreender como foi o dia do desastre e os dias que sucederam ele.

Para entendermos qual era a percepção de risco dos entrevistados e conhecer sua visão do local de moradia, perguntamos a eles se consideravam que sua moradia estava em área de risco? E damos alguns exemplos (inundação, rochas, bananeiras, despejo de esgoto a céu aberto, encosta, árvore etc).

Sr. Pedro

“O que eu acho que acontece lá onde eu morava? Eu acho que nada, porque eu não ia fazer uma casa para cair em cima da minha família e nem em lugar de risco, porque todo mundo está construindo lá no mesmo local, tão morando lá, os outros que moravam lá ninguém foi mexido, só eu que morava em local de risco? E os outros fizeram casa em cima da minha, depois da minha casa, embaixo da minha casa que está até hoje para ver, então eu não entendo nada, não entendi o que a prefeitura quis fazer comigo, se a única coisa que eu fiz, que quando eles fizeram isso, quando eles estiveram ali, tiraram minha esposa e levaram lá para o Rio Tavares, porque o cara fez uma casa em cima da minha e não botou calha, nada e com aquela chuvarada a agua deu lá e caiu e foi para baixo da minha casa e molhou tudo e aí a mulher se queixou para Defesa Civil e eles vieram e levaram ela par o Rio Tavares” (Transcrição da entrevista realizada em 26-06-19, Florianópolis).

Sr. Kleber

“Estava! No começo quando nós fizemos não, depois mais tarde tava, porque tudo que vinha lá de cima caia na nossa casa. O vizinho fez aterro. Quando deu aquela enchente de 2008, que despencava tudo, que vinha do morro né, que nem eles mesmo falavam, o pessoal que vinha de fora lá do Pará, Belém, sei lá da onde, ele iam cavando, enfiavam o pé e ajeitando os terrenos, então eles iam fazendo que nem um tatu, faziam um buraco, daí eles aterravam e achavam de certo que ia durar anos aqueles aterros firmes e montavam as casas em cima né, aí quando deu essa enchente, tudo que rolava, lá em casa, tudo que rolava, lá em casa e quando rolou aquela pedra gigante só deu uma embalada na casa e a casa ficou. Porque era cercada por barranco, talvez o barranco menor era da altura do telhado da nossa casa, nossa casa era praticamente um buraco. Não ali onde nossa casa tava fixada, o perigo, o risco era o que vinha lá de cima, era muita casinha que eles estavam fazendo lá, então era aquele esquema que eu expliquei para ti, eles iam aterrando, cavocavam, naquela época eles pegavam aqueles trecos e socavam tudo a terra ali e pronto, beleza, vamos construir mais, então eles iam aumentando e entulho, entulho. Aí cedia pedra, cedia tudo, era fogão que rolava, era que vinha lá de cima. A gente se arrepende de ter saído de lá, foi a pior coisa que a gente fez foi sair dali, porque a casa se não fosse eles desmanchar, eles, o pessoal da Defesa, não desmarchasse, a casa não ia cair, oh sofreu tanta coisa” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Sra. Patrícia

“Eu sei que ela estava velhinha, mas cair não ia cair, eu para mim ela jamais ia cair, acho que não. Ah o terreno ele era mais pedra, tipo ele não tinha assim um terreno normal, é tipo uma descida. Que aquela casa lá mesmo quando eu me separei do pai do Marlon, que eu morava com minha sogra, era uma casinha pequenininha que eu morava, só dois cômodos, quando eu comecei ali com eles e daí eu comecei a trabalhar e eu consegui guardar um dinheirinho, foi essa casa que eu consegui comprar, então naquela época eu paga 150 na prestação dela, que e pedi para a mulher fazer para mim em doze vezes, foi onde eu consegui deixar essa casa um pouquinho maior. Para mim risco, a nossa lá não era... que nem eu falei ela estava velha sabe. Risco para mim tem que estar meia torta, a gente tem que olhar assim a casa que eles assim dizem que por exemplo aqueles pilar de concreto né, assim tem que tá quase cedendo e eu não considerava” (Transcrição da entrevista realizada no dia 28-06-2019, Florianópolis).

Em seguida perguntamos, os entrevistados lembravam do dia 23 ou 24 de novembro⁵⁰?

Sr. Pedro

“No dia da chuva minha esposa pediu socorro, porque estava molhando tudo a casa e molhando foro de cama e tudo, aí ela pediu a defesa civil e eles a levaram para o Rio Tavares. Minha esposa estava em casa com as crianças. Eu estava trabalhando, quando eu cheguei em casa e fui lá ver como estava, aí ficamos dois dias lá e depois viemos pra Promenor ali, aí disseram agora pronto vocês podem voltar para casa. Aí quando eu vim ali eles estavam em cima da casa demolindo uma parte da casa. Aí eu disse como é que vocês estão demolindo parte da minha casa e eu vou voltar a morar aqui? A moça da Assistência Social falou que então vamos pagar o aluguel para você e depois vamos resolver, e continua até agora sem resolver. Aí eu estou atendendo o mandado da prefeitura que não é mais para eu voltar a morar lá então eu não volto, e tá assim. Começaram uma casa ali para mim, mas não terminaram ainda, e nesses 10 anos que eles estão pagando aluguel para mim dava para ter comprado uma casa, eu não sei, eu não estou entendendo, seriamente eu não estou entendendo, não sei nem explicar como, porque em 10 anos né, não sei nem quem é o culpado disso aí, se sou eu o quem” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Sr. Kleber

“Estava chovendo demais para caramba, deu para salvar alguma coisa, roupa, perdemos coisas para caramba. Aí nós fomos ali para a casa da Ledi na chuva. Foram 40 dias e 40 noites, os primeiros três ou quatro dias, chovia sem parar, depois tipo que amenizava, mas não parava de chover, as vezes era uma garoa e de repente ela batia de novo e vinha e vinha, a água descia do barranco, que tinha um barranco, assim na lateral e minha casa era uma casinha pequeninha de madeira, com sala, cozinha, dois quartos e banheiro. Não entrou uma gota d’água. Só que eu perdi, perdi meu som, perdi a minha cama, quase morri com a família, porque tinha uma barrancão grande, alto, de uns oito ou dez metros assim, que morava o vizinho e o vizinho ainda gritou para mim antes de começar isso, tipo assim uma semana antes, “o Luiz eu posso bota uns pau quadrado aqui, uns palanque? Eu disse, normal não tem problema. “É que eu tenho medo que escorregue”, eu disse trava! A sorte foi que ele travou, que ia descer tudo. Porque a água vinha que vinha, parecia um rio. Aí foi que depois, no finalzinho quando faltava uns vinte, vinte e cinco dias direto, foi que abriu o telhado. Aí eu perdi a cama, perdi TV, perdi som, perdi sofá, geladeira, foi tudo, foi daí que eu fui morar com meu genro e depois eles foram lá e desmancharam a casa” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis)

.

Sra. Patrícia

“Para mim foi um terror que eu não me esqueço até agora, eles me ameaçaram que se eu não arrumasse um lugar naquele dia eles iam chamar o conselho tutelar para tirar as crianças ... foi a liderança comunitária mais o pessoal da Defesa Civil. Foi

⁵⁰ Dia em que as famílias tiveram que sair de suas residenciais, por conta da interdição e consequentemente segurança de suas vidas. Das três famílias entrevistadas, duas tiveram que sair de suas moradias no dia 23 de novembro e outra no dia 24.

“eles deram uma semana para a gente, uma semana a gente não tinha conseguido o lugar, o meu primo mais velho que mora aqui que hoje ele é casado ele não esquece até hoje, tive que deixar de trabalhar, mas eu não perdi o emprego, porque a mulher era boazinha. Nós saímos com chuva, sem ter tempo de parar para comer, sem eu ter tempo de atender os pequenos que eu tinha, para procurar lugar e a gente não encontrava em lugar nenhum, falei para eles e eles disseram vamos dar mais dois dias para a senhora e se a senhora não achar vamos tirar as crianças” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Vemos aqui, que as famílias se encontravam em situação de vulnerabilidade, visto estarem expostas a um perigo de contexto geográfico, é como Os autores Marandola Jr e Hogan (2006) definem a vulnerabilidade, que ela sempre está atrelada a um local e a um grupo específico. Essas famílias fazem parte de grupos demográficos que estão sujeitos a determinados perigos, como foi no caso, ao risco de deslizamento.

Rocha (2009) afirma que as famílias que tiveram suas residências interditadas, sem ter outro local para morar receberam por meio da SEMAS o benefício eventual auxilio-aluguel no valor de R\$ 200,00 a R\$ 300,00 (trezentos reais), com renovação a cada três meses. Posterior a isso, houve a substituição do auxílio-aluguel pelo auxílio-reação, estabelecido pela Medida Provisória 148/2008 que determinava o valor mensal de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) por seis meses aos moradores cujas moradias foram interditadas definitivamente ou destruídas.

A Lei nº 14.606 de 31 de dezembro de 2008, instituiu o Auxílio Reação, para atender as famílias atingidas pelos desastres ocorridos em Santa Catarina a partir de novembro de 2008, como se explicita nos artigos abaixo:

Art. 1º Fica instituído o “Auxílio Reação”, destinado a atender às unidades familiares atingidas pelos desastres ocorridos no Estado de Santa Catarina a partir de 19 de novembro de 2008, cujos domicílios tenham sido destruídos ou interditados de maneira definitiva pela Defesa Civil, e que estejam localizados nos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, devidamente homologados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

Art. 2º As unidades familiares atendidas pelo “Auxílio Reação” receberão, em espécie, o valor de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) mensais, pelo período de até seis meses (SANTA CATARINA,2008, s.p).

Embásado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis (CMAS) criou-se a Resolução nº 224 de outubro de 2010 que dispõe sobre o Benefício Eventual Auxílio Aluguel, sob execução da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Esse benefício atenderia os casos de calamidade pública, respaldando o atendimento desse benefício às famílias atingidas por sinistros e chuvas em Florianópolis no período de 2008 a 2010. Com isso, resolve em seu artigo art. 1º e inciso 1º:

Art. 1º - Estabelecer critérios e prazos para a regulamentação da provisão do Benefício Eventual denominado Auxílio Aluguel, referente à ajuda de custo para pagamento de aluguel, no âmbito da Política Pública de Assistência Social de Florianópolis, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social.

§ 1º - O auxílio aluguel será destinado às famílias residentes em área de vulnerabilidade social do Município e que tiverem perda da casa e bens materiais em decorrência de sinistros e de desastres naturais.

E ainda em seu artigo art. 2º:

Art 2º – O auxílio aluguel será concedido às famílias que perderam seu imóvel e bens, mediante os seguintes documentos: Laudo de Interdição da Defesa Civil; Relatório Social acerca da situação da família emitido por Assistente Social da SEMAS; Laudo emitido pela Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SMHSA.

Em setembro de 2012 criou-se a Lei Municipal 9.031/2012, que dispõe sobre o Benefício Eventual Aluguel Social no âmbito da Política Pública de Assistência Social. Essa lei criou critérios para inclusão no benefício, entre eles a fixação do prazo de três meses passível de ser prorrogado por mais três meses. Conforme o Artigo 22 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre os Benefícios Eventuais (BEs), tais benefícios têm caráter temporário, foram criados para atender as famílias e cidadãos em situações como o nascimento, a morte, em situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

“Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)).”

Os Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para aderirem ou não aos benefícios eventuais, esses por sua vez devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Conforme Aguiar (2014), os dados relatórios internos do Setor de Benefícios no mês de junho de 2014, apresentavam 70 famílias que estavam inseridas no benefício eventual aluguel social. Dessas 70 famílias que recebiam o benefício, 44 famílias estavam há mais de cinco anos à espera de solução habitacional. Após a Lei 9.031/2012 ter sido criada ~~houve~~ foi instituído o Decreto Municipal nº 11.493 de 22 de abril de 2013 previu:

“a concessão do benefício eventual aluguel social para aquelas famílias que foram incluídas antes da publicação da Lei n. 9031 de 12 de setembro de 2012, cadastradas na Secretaria Municipal de Assistência Social até que a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental tenha condições de solucionar a questão habitacional desses beneficiários”.

O decreto garantiu a permanência dessas famílias no benefício de caráter eventual, porém não responsabilizava de fato a secretaria que faz a gestão da política habitacional. Somente em 2015, quando a Lei do Auxílio Habitacional é criada e sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, que há a transição dos beneficiários do Benefício Eventual Aluguel Social para o Auxílio Habitacional e consequentemente condicionando à solução habitacional definitiva.

Estas famílias estavam amparadas por lei Federal quanto a prioridade de inserção em projetos habitacionais, isso porque conforme Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 20112, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para fins de candidatos serão observados critérios nacionais e adicionais, dentre os critérios nacionais disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, deve-se priorizar atendimento “às famílias residentes em áreas de risco3, insalubres ou que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero” (BRASIL, 2009); famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Os critérios adicionais deverão harmonizar-se com os nacionais, e de forma complementar Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras poderão estabelecer até três critérios adicionais de seleção. Complementando os critérios nacionais, a Prefeitura de Florianópolis considerando a deliberação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), através do Decreto nº 13.120 de 27 de maio de 2014, cria os critérios municipais do processo de seleção das famílias beneficiárias dos Programas Habitacionais do município e Programa Minha Casa Minha Vida, sendo eles “I - famílias que tenham em sua composição crianças, adolescentes e idosos; II - famílias com vínculos sócio empregatícios na região; e III - tempo de moradia no município” (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Essas famílias viviam em comunidades cujo PMRR descrevia como áreas de risco, e de forma geral não consideravam residir em situação de risco. Conforme vimos na Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco de Florianópolis, o município tinha dois planos que colaboraram para a Política Municipal de Habitação estabelecer as áreas prioritárias de intervenção, para direcionar os recursos da Prefeitura para urbanização das mesmas, sendo eles o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMSB). O Projeto do Maciço do Morro da Cruz financiado pelo PAC realizou algumas obras de infraestrutura nessas comunidades e construção de moradias

para algumas famílias, inclusive muitas famílias que estavam em aluguel social desde 2008. Porém, nem todas as famílias que perderam suas moradias em 2008 foram ainda beneficiadas por unidade habitacional.

Perguntamos aos entrevistados se suas famílias ficaram desabrigadas/desalojados? Para onde foram? (Conforme CEPED (2013) desalojados são aqueles que tiveram suas habitações danificadas ou destruídas, mas que não necessariamente precisam de abrigos temporários, buscando casas de amigos ou familiares para se abrigarem. Os desabrigados são aqueles que tiveram suas habitações danificadas ou destruídas por desastre ou que estão localizadas em áreas com risco iminente de destruição, e que necessitam de abrigos temporários para serem alojadas.

Sr. Pedro

“Ficamos umas duas semanas num abrigo do Rio Tavares e depois ficamos um tempo na casa de passagem. Fomos bem tratados né e não posso me queixar de coisa nenhuma, fomos bem tratados. Eles davam tudo alimentação e cama, tudo” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Sr. Kleber

“A minha filha, os vizinhos ajudaram, o marido da minha filha teve ali e tudo, aí a gente foi pra lá. Fomos para casa da minha filha até conseguir uma casa para alugar” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Sra. Patrícia

“Não, daí eles foram lá e a gente saiu para procurar. Como nós não encontramos, fumo lá para baixo e viemo, daí na verdade fechou uma semana, aí a gente deu uma volta por aqui, era a última opção, quando nós estávamos passado aqui na frente do portão, nós vimo uma plaquinha que tinha uma pecinha para alugar, daí eu disse para o meu menino vamos perguntar e nós perguntamos e a moça que morava aqui no meio ela disse que tem, aí eu disse quero dar uma olhada, foi onde ela trouxe para nós dar uma olhada, tudo e eu perguntei e a gente fechamo e na outra semana nós se mudamos” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

As famílias em questão, tiveram o suporte de amigos, familiares e do poder público municipal para se alojarem temporariamente, até que conseguissem uma moradia para alugarem.

A próxima pergunta era se a família permaneceu na comunidade ou teve que se mudar?

Sr. Pedro

“Sempre permanecemos aqui, só aqueles dias que ficamos no Rio Tavares. Eu estou aqui há seis anos que eu moro aqui nessa casa, por enquanto tá bom, só que a gente não é contente, porque não é a casa da gente, eu nunca morei de aluguel, sempre morei na minha casa” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Sr. Kleber

“Quando a gente foi ali para a Narcizo Lima, eles estudavam no Getulho Vargas, foi normal, foi tranquilo, sossegado, entendesse? Era perto. Aí depois que a gente se mudou para o Rio Tavares, aí tinha que colocar a Iara estudando lá, lá no Campeche, então quem levava era minha vizinha da frente. Só que a gente se sentiu deslocado, de uma coisa, que tu diz isso aqui é meu, eu pago luz eu pago água. Ficamos chateados de ter perdido o que é nosso”(Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Sra. Patrícia

“não mudei de bairro, sempre morei nessa casa” (Transcrição da entrevista realizada no dia 28-06-2019, Florianópolis)

O Sr. Pedro se mudou duas vezes nesses onze anos e está há muito tempo na moradia atual. O Sr. Kleber relata ter mudado várias vezes de moradia alugada e o desejo de ter uma casa própria. A Sra. Patrícia reside na mesma moradia desde o evento de 2008. As famílias relatam um sentimento de descontentamento por não estarem residindo na moradia própria. Embora vivessem em espaços segregados socialmente, foi nesse espaço que construíram sociabilidades e realizaram o desejo da casa própria. Mesmo em condições precárias, as moradias eram consideradas pelos moradores como “seu lugar”, um lugar de pertencimento, que trazia certa segurança econômica.

3.3 Como o poder público atendeu as famílias desalojadas

As dezenas de famílias que perderam suas moradias, foram atendidas pelo poder público municipal durante a ocorrência, as comunidades passaram por obras de recuperação e algumas famílias estão em acompanhamento atualmente. Para trazer esses dados consultamos alguns documentos da Prefeitura Municipal de Florianópolis, como se trata de um evento adverso que aconteceu há onze anos, não encontramos muitos registros e a história será contada através de relatos dos funcionários públicos das respectivas secretarias que realizaram e vem realizando o atendimento a essas famílias. Entrevistamos cinco técnicos que trabalharam durante a ocorrência em 2008 e ainda realizam trabalhos como servidores públicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis. (01) lotados na Defesa Civil Municipal, (02) na Secretaria Municipal de Assistência Social e (02) na Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI). As entrevistas aos técnicos da PMF ocorreram na sede das respectivas secretarias e com agendamento prévio. Abaixo tabela com as informações de cada entrevistado.

Quadro 4 - Técnicos da PMF entrevistados.

Técnico	Sexo	Formação	Secretaria
1	Masculino	Geografia	Defesa Civil Municipal
2	Feminino	Serviço Social	Assistência Social
3	Feminino	Serviço Social	Assistência Social
4	Feminino	Serviço Social	Secretaria de Infraestrutura
5	Masculino	Engenharia Sanitária e Ambiental	Secretaria de Infraestrutura

Fonte: Elaborada pela autora, 2020.

Nossas perguntas tinham como objetivo descrever o cenário do evento adverso no Maciço do Morro da Cruz, como foi a atuação do Poder Público Municipal no momento ocorrido e posterior a isso.

O técnico 1, geógrafo de formação e atualmente servidor público da Defesa Civil de Florianópolis, nos relatou que foi convidado para compor a equipe da Defesa Civil de Florianópolis, dias antes do ápice do evento adverso. Como trabalhou no Corpo de Bombeiros no município de São José/SC e era funcionário público lotado na Guarda Municipal de Florianópolis, e havia uma previsão de desastre coisa fora do comum em Santa Catarina, houve a necessidade da nomeação de duas funções gratificadas, a de coordenador e o subcoordenador. O técnico 1 ingressou na função mais ou menos no dia 17 de novembro de 2008. Florianópolis já estava com grande precipitação de chuvas, inclusive no início de 2008 havia sofrido com as fortes chuvas.

“Quando a gente chegou no dia 18, nós já tínhamos uma projeção, porque todos os meses daquele ano, todos, foram atípicos no ponto de vista de volume, então janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho... inclusive janeiro ou fevereiro deste 2008 já tivemos um grande evento também em Florianópolis, com abertura de abrigos, enfim. E todos esses meses que decorreram janeiro, fevereiro, março, abril... todos eles tiveram atividades de volume acima da média histórica, que culminou logicamente no dia 22, 23, mas enfim. Nós já estávamos nesse processo que é o solo muito saturado e a partir do dia 17 nós começamos a ter uma série de ocorrências generalizadas no ponto de vista de deslizamentos, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 que foi o ápice do evento”. (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis)

[...]" No Maciço, o volume naquela época no Maciço provocou uma situação de fragilidade no Maciço que a gente nunca tinha visto antes. Primeiro, pela quantidade de pessoas que ao longo dos anos foram ocupando de uma forma muito precária, que o padrão construtivo era um padrão construtivo baixo ou muito precário, aliado a nenhuma técnica construtiva, compravam um terreno ali e faziam um corte dianteiro

e colocava a casa dele. Uma série de deslizamento a gente teve no Maciço do Morro da Cruz”(Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

Aqui vemos o relato do técnico 1, que evidencia como um evento adverso atingindo uma área em situação de vulnerabilidade social, intensifica os danos causados e afeta potencialmente às famílias vulneráveis.

“Os deslizamentos em Florianópolis começaram ali pelo dia 15, 16 de novembro, começaram a ter que chamamos de deslizamentos generalizados. No dia do ápice logicamente ele aumentou e também o número de ocorrências como o nível de gravidade delas, então a gente teve João Coelho da Costa, da SC-401, Joaquim Nabuco, deslizamentos grandes, isso ocorreram naquele dia do no ápice do evento que foi no dia 23, 22, não me lembro agora, mas as ocorrências já estavam ocorrendo desde o dia 15 de novembro”(Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

O Município de Florianópolis já apresentava várias ocorrências por consequências das fortes chuvas, registradas desde o dia 15 de novembro de 2008, o que foi cada vez mais se intensificando, chegando ao ápice entre os dias 22 e 23 de novembro. Segundo o técnico 1, o sistema já estava todo mobilizado, equipes montadas, guarnições, com auxílio de com sessenta bombeiros, entre bombeiros comunitários e funcionários da Prefeitura. No dia 23 de novembro havia uma mobilização, visto que o processo começou em meados do mês de novembro, e já se esperava algo mais grave, pois havia previsão de mais chuva

[...] “tanto que no dia 22 e 23 quando o bicho pegou, nós estávamos todos trabalhando madrugadas inteiras assim, vinte e quatro horas. Naquele ano para você ter uma ideia a nossa equipe, nós trabalhamos cinco dias diretos em Florianópolis, acho que era dia 20, 21, 22, 23, 24 e 25 foram cinco dias direto, vinte e quatro horas. Tanto que o meu Secretário na época chegou para mim e disse “olha, o Machado hoje vai embora”. Sem condição nenhuma, logico dava uma cochiladinha e se alimentava, tentando gerenciar aqueles três abrigos abertos, três não, quatro ou cinco abrigos abertos, um no Rio Tavares, dois no Norte da Ilha, um aqui na Trindade e um no Centro. Então gerenciar isso tudo, cada um com umas duzentas pessoas dentro. Aí você imagina toda a logística para isso, alimentação, parte de assistência e acompanhamento, segurança, que teve uma série de problemas relacionados à segurança. O abrigo provisório é um negócio complicado de trabalhar. Algumas famílias chegaram a ficar quinze dias e depois foram para Aluguel e outra como é o caso do Norte da Ilha ficaram cerca de trinta dias, aquelas famílias do Papaquara” (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

Foram dias de ocorrências, trabalho ininterrupto, administração dos abrigos provisórios, que demonstram o comprometimento técnico da equipe para gerir o desastre, e também a falta de quadro técnico suficiente. A dificuldade de quantidade de corpo técnico é expressa na fala a seguir.

“Na época o que aconteceu, a gente, nossa equipe tinha sido formada três dias antes do evento do dia 22. A gente foi convocado e nomeado para atividade de resposta, a experiência que eu tinha, eu e Charles, nós tínhamos era experiência de bombeiro, de salvamento no qual a gente nunca tinha gerenciado um desastre no nível que foi e

no nível de uma capital. O que inicialmente a dificuldade que nós tivemos no ponto de vista operacional, veículos, enfim para atender, material. O processo foi extremamente reativo, diferente do funciona hoje, nós não tínhamos protocolo, não tínhamos procedimento, hoje nós temos procedimento. Hoje se eu receber, eu faço o monitoramento indireto, se eu por ventura projetar uma determinada situação eu aciono direto o grupo de resposta e ações coordenadas, criada pelo Prefeito, pelo Gean e segue-se o protocolo, acionamento, prontidão, alerta, sobreaviso, hoje nós temos todo um procedimento, coisa que naquela época, tem aquela sigla NHV, na hora vai, então na época era um NHV, na hora vai, entendeu, isso aí é uma sigla bem conhecida tá.” (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

O depoimento revela a ausência não apenas de pessoal, mas de planejamento de ações coordenadas para enfrentar a situação. Outra dificuldade apresentada na época era a falta de um protocolo que coordenasse as ações das secretarias de maneira geral e que direcionasse os profissionais nas suas ações. Dentro da logística da gestão do desastre há o envolvimento de uma série de procedimentos e atores.

O evento adverso de 2008 trouxe novas demandas para o Maciço do Morro da Cruz, o que havia sido mapeado pelo Plano Municipal de Redução de Risco (2006), havia sido somado com os prejuízos de tal evento.

“Na verdade com relação ao Maciço do Morro da Cruz, o que aconteceu com o Maciço do Morro da Cruz foi aumento de demanda, o que aconteceu, o Plano Municipal, vou dar um exemplo aqui, nós pegamos uma área do Maciço, o Plano Municipal me dava nove áreas, nove cartas e ele me dizia que eu tinha um número “X” de problemas, esse número “X” ele se transformou em “Y”, ele aumentou a demanda, aí nós fomos aditivando esses recursos para que pudesse atender essas demandas criadas em 2008” (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

Algumas medidas foram tomadas pós o evento adverso de 2008 no Maciço do Morro da Cruz, mitigação do risco de alguns terrenos, demolição das moradias em risco, muros de contenção e algumas moradias foram executadas.

“Os terrenos foram reavaliados, aqueles que tinham condições de minimizar ou eliminar o risco foram, não todos, mas a grande maioria foi, se atuou sobre esse risco, então demoliu-se a casa e fez-se uma contenção e casa modular ou outro projeto que a gente tinha na época. Outros casos, nós temos até hoje pessoas no Benefício do Aluguel Social até hoje, de 2008 até hoje, estamos falando de onze anos praticamente. Dez anos, onze anos fecha agora em novembro, mas temos ainda dez anos pessoas, o que conseguimos reduzir um pouquinho com aquele projeto da Ponta do Leal, e algumas pessoas foram remanejadas para o Jardim Atlântico, e basicamente foi isso” (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

O técnico 1, afirma que a urbanização dos assentamentos precários somada a uma efetiva fiscalização das áreas de alto risco, podem ser a solução para dar condições melhores de moradia e de segurança para os moradores dessas comunidades.

“Nós urbanizamos o Maciço, a Prefeitura deu estrutura para o Maciço, deu condição de moradia, deu condição de segurança para o Maciço, tanto que o sucesso é a urbanização, tu foi naquela palestra “O sucesso está na urbanização”, então o sucesso está naquilo dali, é importante trabalhar com a cultura dessas pessoas, mas as Políticas Públicas elas não acompanham esses processos que acontecem nas comunidades, por isso eu sou um entusiasta que tem que urbanizar, porque você não vai conseguir impedir” (Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

Afirma que o modelo atual de fiscalização é falho, defendendo ainda um modelo de fiscalização mais eficiente e que no âmbito Federal, Estadual e Municipal seja repensado a forma de fiscalizar.

“O modelo de fiscalização falhou a nível mundial, esse modelo que se trabalha em Florianópolis, que se trabalha no Estado de Santa Catarina, que se trabalha no Brasil, não funciona, ele faliu, ele morreu, ele não funciona, nós teremos que rever uma série de coisas [...] O Brasil tem que rever e não adianta acompanhar o modelo de fiscalização se a economia não anda bem, se o social não anda bem, não tem como, isso daí é um negócio impossível a nível de Brasil se você não tiver outros mecanismos de controle agregado, por exemplo, geração de renda, se o país tá bem as coisas andam melhores para todo mundo. Eu sou a favor de um estudo que seja com relação ao controle, por exemplo, eu sei que naquela área ali, vou pegar o Maciço do Morro da Cruz, aqui eu tenho um R4, o que eu vou dizer para ti, vou fazer um desenho bem esdruxulo, aqui é R4, esse é R1, aqui é R2, aqui é R3, aqui é R1 de novo, aqui é R2, aqui é R1, qual é minha prioridade aqui? É isso aqui, eu tinha que ter força para impedir que o cara de entrar nessa R4 aqui, o ideal era eu impedir, mas já falhou, mas eu tinha que ter uma forma de controle na R4 e nem isso a gente consegue fazer, não é interesse, e isso em toda a sociedade”(Transcrição da entrevista realizada no dia 14-5-2019, Florianópolis).

Além de realizar uma real fiscalização, é necessário possibilitar o acesso a moradia a essa população, não se trata então de apenas impedir a ocupação, mas oferecer condições de moradia adequada nos espaços da cidade que integrem essas populações.

O Plano Municipal de Redução de Risco não tem ampliado muito, o que tem sido feito, conforme relato do técnico 1, é a manutenção das obras feitas, melhorou-se muito a questão da resposta, estão revendo os mapas de riscos com o intuito de solicitar verbas ao Governo Federal para novas obras estruturantes. A equipe tem seis geólogos que estão revisando as cartas de risco. Estão revendo protocolos de atendimento, planos de contingenciamento para melhorar a estrutura administrativa da Defesa Civil, que hoje tem uma estrutura que não é condizente com a realidade de Florianópolis, o que será mudado na próxima reforma administrativa, conforme diálogo com o atual Prefeito.

A técnica 2, assistente social de formação e atualmente assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, já trabalhava como assistente social da PMF no ano de 2008 e trabalhou durante o evento adverso de novembro de 2008. Nos relatou que chegou a trabalhar por 29 horas seguidas para atender a demanda, sendo que a Secretaria de Assistência Social foi acionada pela Defesa Civil Municipal, para atender a região Norte da Ilha, que foi bastante atingida. A equipe se dirigiu ao local para começar a organizar o abrigo provisório. Uma equipe ficou na sede da secretaria e outra no abrigo para cadastrar as famílias. A equipe que ficou na secretaria estava responsável por ligar para algumas empresas para conseguir alimentação, visto que não existia reserva de material. A equipe se mobilizou, em parceria com a Defesa Civil Municipal, para conseguir doações de roupas, alimentos, colchões e cobertores.

A técnica 2, relata que o atendimento às famílias o Maciço do Morro da Cruz foi posterior, visto que a recomendação era que elas se abrigassem em local seguro, na casa de parentes ou vizinhos. Assim, inicialmente, após serem acionados pela gestão municipal, houve a montagem dos abrigos provisórios. Algumas escolas serviram de abrigo, e houve a necessidade de organizar a questão das acomodações enquanto dormitórios e providenciar a alimentação para as famílias desabrigadas ou desalojadas.

“[...] Depois o cadastramento dessas famílias para ver a questão de logística em relação para ver aonde moravam, se era aluguel, casa própria, se eles tinham um parente próximo que eles pudessem estar ficando naquele momento, isso foi tudo posterior, a preocupação maior era se as pessoas saíssem daquela situação e fossem para um local que fosse seguro. Aí posterior a isso, além do cadastramento a gente verificava quem tinha cadastro enquanto prefeitura. Enquanto Setor de Benefícios, se tinham algum cadastro, se já tinha sido atendida[.]”(Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

Vemos que após o primeiro momento de organização do abrigo provisório, a equipe da Assistência Social realizou atendimento com as famílias para verificar quais demandas eram apresentadas, para realizar os possíveis encaminhamentos.

As famílias foram atendidas com auxílio alimentação até um certo período em que as coisas foram se normalizando, garantindo assim um direito básico para a manutenção da vida, que é o direito a alimentação. Algumas famílias que não puderam voltar para suas moradias, por conta da interdição e segurança à vida delas, foram incluídas no Benefício Aluguel Social. Abaixo vemos o relato sobre essas informações e alguns dificultadores que se apresentaram a essas famílias.

“Além da questão do abrigo, as famílias foram cadastradas, recebiam o auxílio alimentação com uma certa frequência até que fosse equilibrado a situação e

também o benefício do auxílio aluguel social, isso era conseguido pela Assistência Social. Se formos fazer uma avaliação da época a gente encontra muitos entraves, porque como exemplo, a especulação imobiliária no município ela é muito alta, daí as pessoas que eram atingidas elas recebiam um percentual, enquanto aluguel social e daí assim eles teriam que tá cobrindo a outra parte do aluguel, e são famílias vulneráveis que já não tinham condições de estarem se mantendo antes de ocorrer o desastre. Nesse sentido minha crítica, o benefício deveria ter uma outra avaliação ou conforme a realidade o que as pessoas tivessem a liberdade de alugar onde elas encontrassem, e a gente sabe que isso não acontecia antes que tinha que estar limitado ao município dela, então isso acho que foi um dificultador com relação as famílias que foram atingidas. Sabe que a maioria das famílias eram de baixa renda, que já tem o orçamento comprometido com a manutenção do dia a dia" (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

Algumas famílias puderam retornar para suas moradias. No ano de 2015, com a criação do Auxílio Habitacional pela Lei Ordinária 9855/2015, as famílias que estavam sendo atendidas pelo Benefício Aluguel Social pela Secretaria de Assistência Social, passam a ser atendidas pela Secretaria de Infraestrutura. Algumas famílias, como é o caso das famílias entrevistadas nessa pesquisa, continuam as esperas de resposta habitacional.

"Enquanto desastre, teve muitas famílias que não permaneceram no aluguel, porque já voltaram para residência e teve muitas que permaneceram no aluguel. Eu creio que até muitas se encontram hoje, não tenho essa certeza, porque não tive mais o vínculo. Pelo que ocorreu no município nos últimos anos e assim em termos de moradia direcionado para essas famílias, muitas foram atendidas por moradias e outras não, então assim o movimento de concessão de moradias, digamos assim, não digo concessão, mas a resolução para a grande maioria eu acredito que não ocorreu ainda. A Assistência atendeu com Aluguel Social até o ano de 2015, depois esse aluguel passou para a Secretaria de Habitação e em algumas situações a gente sabe que algumas pessoas não estavam recebendo o benefício, não estavam mais incluídas, em função de que mudaram de município, em relação que a realidade familiar mudou, umas faleceram, então a gente sabe que algumas faleceram e não foram atendidas. Então eu sei que em termos de moradia em si, aconteceu muito pouco, não sei te dizer o percentual hoje, porque eu não cheguei a acompanhar isso diretamente [...] Então essa morosidade enquanto poder público, acaba em termos técnicos frustrando o profissional, porque a gente sabe da necessidade, a gente sabe que muitas coisas poderiam ter sido feitas e não são, não ocorrem" (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

A técnica 3, assistente social de formação e atualmente assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, no ano de 2008 era estagiária em Serviço Social na Secretaria Municipal de Habitação de Florianópolis⁵¹. No ano de 2014 ela foi a assistente social de referência do Benefício Aluguel Social e fazia o atendimento das famílias do evento adverso de novembro de 2008. Abaixo, a técnica três faz uma contextualização da questão do Benefício Aluguel Social.

⁵¹ Traremos relato dela quando falarmos da Secretaria de Infraestrutura.

“O aluguel social na época estava categorizado como benefício eventual numa eventualidade, as pessoas podem ter acesso num incêndio, num desabamento, quando a moradia é interditada, mediante até a documentação da Defesa Civil, até isso era amarrado e a questão socioeconômica também, que eram um período de três meses podendo ser ampliado para mais três, mas como é uma questão de moradia e não se resolve moradia em seis meses, vinham determinações judiciais, cumprase que essas famílias, mesmo na natureza do benefício ser eventual, elas ficavam anos e anos e anos, até que houve um tensionamento entre secretarias, que não foi tão simples assim, não foi tão fácil, para que a Secretaria de Habitação absorvesse essa demanda, para se responsabilizar com a resposta da moradia. Quando você diz que sua casa está interditada e não pode mais voltar para o local ou a família vai ter que se organizar para reconstruir ou morar de aluguel, ou trabalhar a questão com a rede de apoio ou entrar em algum programa habitacional. Então quando vinha para a Assistência Social era muita demanda, muita mesma, não se analisava o cuidado de se vai ter o projeto habitacional ou não, a resposta de uma política pública de habitação ou não. Manda-se para esse setor da Assistência e ficava uns gargalos lá na Assistência durante anos. Eu arrisco a falar que mensalmente o gasto que se tinha para pagar o aluguel daria para construir uma casa por mês. Então essa necessidade e esse compromisso sério com as secretarias e as políticas de se conversarem é bem importante, porque também gera um processo de adoecimento nas próprias famílias” (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

A técnica 3, trabalhou recentemente em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e teve novamente contato com algumas famílias beneficiárias do Benefício Aluguel Social, e relata que havia muitas famílias em situação de desemprego, condição de pobreza e algumas pessoas com sequela de Acidente Vascular Cerebral (AVC), vivendo há dez anos na insegurança do benefício e sem uma perspectiva de solução habitacional. Afirma ainda, que o valor gasto pelo poder público em todos esses anos serviria para construção de várias moradias.

“Eu trabalhei no CRAS durante três anos e eu atendia as famílias que estavam em Aluguel Social lá, tinham idosos que se mantiam no Aluguel Social, pessoas na condição de pobreza e desemprego muito alto, pessoas com sequela de AVC que vivem anos numa situação de insegurança e de não conseguir pensar no futuro, porque estão recebendo um benefício, agora Auxílio Habitacional, mas antes Aluguel Social, sem saber como será o dia de amanhã, então isso me causava muita preocupação e desapontamento porque foram dez anos né. Dez anos se você calcular dez anos vezes cada ano com doze parcelas do aluguel. Doze vezes dez, cento e vinte, então cento e vinte vezes o valor mensal do aluguel que as vezes dependendo é seiscentos reais, então assim é algo que fora o sofrimento dessas pessoas, que depois de dez anos você encontra aquele usuário e ele ainda está em Aluguel Social” (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

Conforme a técnica 3, após o evento adverso de novembro de 2008, as famílias foram atendidas pelo Benefício Eventual Aluguel Social, eram atendidas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social. Relata que houve algumas tentativas de tensionamentos com a Política Habitacional e com a criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, por meio da Lei Municipal nº 8210/2010, houve

novas tentativas. Esse Conselho é de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, com as funções de acompanhar, fiscalizar e decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, assim como de todos os programas e projetos a ela relacionados.

“Quando cria-se o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, na segunda gestão eu entrei como conselheira e assistente social do Aluguel Social para esse conselho, aí sim começou haver alguns tensionamentos de levar que a Lei Federal quando sai um projeto habitacional, na lei diz que obrigatoriamente essas pessoas teriam acesso a entrar nesses projetos sem entrar no processo de classificação e prioridade, e eram quase cem e as unidades habitacionais eram quase oitenta e poucos, eu não me lembro na época. Gerou um desafio aí, faltou bastante, faltou experiência e articulação interna e condições técnicas e éticas de trabalho para fazer esse movimento mais coletivo, tava muito individualizado e o individualizado fragiliza a capacidade de respostas a essas famílias que já estavam fragilizadas por terem perdidos suas moradias” (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

Revela-se aqui a fragmentação da luta por uma Política Habitacional efetiva no município de Florianópolis, e um maior tensionamentos para a resposta habitacional às famílias que tinham sido desabrigadas pelos eventos adversos, não somente o de novembro de 2008, mas também aquelas demais famílias que perderam suas moradias nos eventos adversos subsequentes.

No ano de 2017, na atual gestão do Prefeito de Florianópolis Gean Loureiro (2017-2020), houve uma reforma administrativa que uniu a Secretaria Municipal de Obras com a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, criando a atual Secretaria Municipal de Infraestrutura.

A técnica 3, formada em Serviço Social, foi estagiária em 2008 na Secretaria Habitação e Saneamento Ambiental, atualmente é assistente social da Política de Assistência Social no município de Florianópolis.

A técnica 4, assistente social de formação, trabalhou como assistente social pela Secretaria Habitação e Saneamento Ambiental no ano de 2008, e atualmente é assistente social da Secretaria Municipal de Infraestrutura. O técnico 5, é engenheiro sanitarista em ambiental, trabalhou pela Secretaria Habitação e Saneamento Ambiental no ano de 2008, e atualmente permanece trabalhando na Secretaria Municipal de Infraestrutura. Abaixo vamos trazer os relatos desses três técnicos, com informações do ápice do evento adverso de novembro de 2008.

Técnica 3

“Se não me engano o Prefeito chamou em reunião, delegou as funções e nós começamos a fazer sucessivas visitas com a equipe da engenharia da própria Habitação ou com a equipe da Defesa Civil. Fomos em duplas para identificar as necessidades, queda de árvores, risco de deslizamento, risco de desabamento de

casa, casa desabada, todas as necessidades elas iam se apresentando e a gente ia registrando e aquelas que tinham condição de respostas já íamos direcionando. Eu não lembro se teve abertura de abrigo, mas deve ter sido aberto e a Assistência ficou responsável. O que eu mais fiz nessa época foi visitas e muitos, muitos relatórios, devo ter feito mais de... era trabalho de começar ao meio dia e ia até umas nove da noite, lógico que os profissionais tocavam mais tempo ainda, como nós éramos estagiários. Era assim tenso e muita preocupação de final de semana, fora de horário, porque era aquela sensação de identificar as necessidades, mas a resposta nem sempre é imediata você ficava com aquela memória “ ah, a pessoa está com a casa para desabar a qualquer momento, aquela família não foi retirada ou aquela família se negou a sair”, ou você fazer algo sem esse plano de contingência mais estruturado gera um estresse, desencadeia um processo de saúde mental na própria equipe, gera uma incerteza de uma insegurança de resposta bem grande” (Transcrição da entrevista realizada no dia 12-06-2019, Florianópolis).

Técnica 4

“Eu lembro que foi num domingo, era almoço de família, apesar de ser chuvoso e eu lembro que eu recebi uma ligação que eu estava sendo convocada, porque o município tinha decretado situação de emergência, e era para fazer uma reunião às 13h ou 13:30 no gabinete do Prefeito. Na verdade eu lembro que depois dessa reunião foram convocados as lideranças também e agente subiu o morro, de guarda chuva e no dia eu lembro que fui eu e o Seu Valdecir, que era liderança comunitária e como ele passou quase que a madrugada ou a manhã, então ele já sabia os pontos e aí a gente foi mapeando, eu não me lembro qual dos engenheiros foi comigo, mas assim teve deslizamentos, eu não lembro se alguma família teve que ser retirada de casa na hora. Aí ele foi nos levando e a gente identificando as ocorrências e meio que cadastrando as famílias. Eu não lembro de muita coisa, faz muito tempo Mariza, vai fazer onze anos. Foi uma tarde toda, foram bastante situações, desde pequenos escorregamentos até. Antes já, como já estava chovendo muito, teve algumas famílias que já tiveram que ser tiradas de casa, já foram acontecendo algumas situações pontuais” (Transcrição da entrevista realizada no dia 10-06-2019, Florianópolis).

A equipe da então Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, foi chamada pelo Prefeito em exercício, Rubens Carlos Pereira Filho, como os técnicos das demais secretarias, onde fizeram um primeiro planejamento de ação. Em seguida as assistentes sociais, estagiários, engenheiros e equipe da Defesa Civil se dividiram em pequenos grupos para realizar o levantamento das demandas no Maciço do Morro da Cruz.

A partir daí a equipe técnica da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, realizava reuniões técnica social, visitas, participação em outras reuniões, diagnóstico da situação e identificação de respostas. As famílias eram identificadas e encaminhadas para o Benefício Aluguel Social, a equipe tentava-se dar uma resposta, mas não tinha resposta sobre projeto habitacional, se as famílias eram pertencentes ao Maciço do Morro da Cruz era mais fácil, porque já havia a previsão de 400 casas para realocação de famílias em área de risco. Nossa pesquisa conseguiu encontrar alguns dados nos documentos oficiais da prefeitura, os dados não são conclusivos, pois não encontramos as informações de

todas as 44 famílias que foram atingidas pelas chuvas de novembro de 2008. As informações que encontramos mostram que oito famílias foram atendidas com unidade habitacional (casa de alvenaria, casa modular ou apartamento do MCMV). Para as famílias serem beneficiadas por casa modular ou de alvenaria era necessário ter um terreno fora de área de risco e que coubesse a moradia. No Projeto do Morro da Cruz se respeitava o fato das famílias terem sua rede de apoio familiar e de vizinhança, dessa forma a preferência era atende-las nas suas comunidades. Outra medida tomada, foi a obra de muros de contenção para deixar as áreas mais seguras.

Técnica 4

“A gente levantou as demandas, as ocorrências, dentro das possibilidades acho que prestamos todo o auxílio que aquelas famílias precisavam naquela hora, naquele momento. Nas situações que eram avaliado algum tipo de risco eminentemente as famílias, eles saíram das casas. Na época elas eram orientadas a se abrigarem em casa de algum familiar ou em local seguro para poder ficar, aí elas foram encaminhadas para o Auxílio Ação e Reação durante seis meses, que previa um valor para ajudar no aluguel, aí depois algumas famílias, que estão até hoje, na época era Aluguel Social, daí administrado pela Secretaria de Assistência Social e depois migraram para o Auxílio Habitacional, algumas famílias permanecem até hoje no auxílio, algumas famílias, onde foi possível construir e mitigar o risco, voltaram para suas casas” (Transcrição da entrevista realizada no dia 10-06-2019, Florianópolis).

Técnico 5

“A gente priorizou a contenção, a contenção para deixar o local seguro, esse foi o norte da história, você tem que deixar o local seguro, isso as vezes é pavimentação, as vezes é drenagem, as vezes é muro e as vezes é tudo isso, as vezes é tirar a casa, tirar a casa é a última, Foi um sucesso por causa que todo mundo estava envolvido, família, comunidade, técnicos, social, só dá certo se envolver todo mundo, se não é fracasso, porque não existe o iluminado, o cara que sabe tudo, a gente tem que está toda hora fazendo e avaliando, é mais trabalhoso” (Transcrição da entrevista realizada no dia 30-08-2019, Florianópolis).

Como vimos no capítulo 1, o Projeto do Maciço do Morro da Cruz, custeado pelo PAC teve um importante papel na urbanização das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, porém o Projeto não conseguiu atender há algumas famílias que ainda se encontram no Auxílio Habitacional.

Cinco famílias que perderam suas moradias no evento adverso de novembro de 2008, ainda permanecem sendo atendidas pelo Auxílio Habitacional, morando de aluguel até resposta habitacional do poder público municipal.

Técnica 4

“As famílias são acompanhadas até hoje através do Auxílio Habitacional e estão no aguardo para receber uma unidade habitacional, as famílias que não tiveram condição de voltar para suas casas. Então foi feito o cadastro e de alguma maneira elas são atendidas pelas assistentes sociais do Auxílio Habitacional até hoje. Muitas casas foram demolidas, para evitar invasão e de colocar outras famílias em risco. Os

terrenos onde foi possível fazer as contenções foram feitas. Algumas famílias já tiveram a demanda habitacional atendida, não consigo te precisar de cabeça a quantidade exata, também existem várias famílias que eu também não sei te dizer o número, mas que estão desde 2008 no aluguel, aguardando para serem atendidos com unidade habitacional” (Transcrição da entrevista realizada no dia 10-06-2019, Florianópolis).

Técnico 5

“Tem muitas famílias que perderam suas moradias ou por questão precária ou pelas chuvas, muitas ainda estão na fila, aí assim o poder público aí deveria ter sido mais ágil, infelizmente não foi, porque assim quando você está com uma grande dificuldade tem que ser mais criativo, se você sempre querer resolver pelo método tradicional, as vezes não dá o resultado que se espera, se esperou muito pelo método tradicional, o que seria o método alternativo, o mutirão, as vezes é isso que dá de fazer” (Transcrição da entrevista realizada no dia 30-08-2019, Florianópolis).

As falas dos técnicos acima, demonstram que algumas das famílias que perderam suas moradias, com o evento de 2008, ainda estão à espera de solução habitacional por parte do poder público municipal. Reconhecem que o poder público deveria ter sido mais ágil com a solução.

3.4 O impacto das medidas públicas sobre as famílias

Após contextualizar o evento de 2008, o histórico de vida das famílias entrevistadas e as ações do poder público mediante ao desastre, vamos agora trazer dados das entrevistas que se referem ao pós desastre e como está a vida dessas famílias.

Perguntamos aos entrevistados como eles avaliavam os dez anos após os prejuízos causados pelas fortes chuvas de 2008.

Sr. Pedro

“Com esse dinheiro que foi gasto até hoje em aluguel dava para comprar uma casa, porque eles vieram aqui olhar diversas casas para comprar, mas ficou tudo em, porque naquele tempo compravam uma casa por 45 mil, 30 mil e se eles tivessem me pagado a indenização eu teria comprado, mas não me pagaram” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Sr. Cleber

“Vou te dizer uma coisa, as vezes demora, mas nunca ficaram devendo. Eles sempre foram certos comigo, sempre foi certo, é a cada dois meses, mas sempre certinho, que a primeira coisa que eles me deram, eles fizeram, foi a conta na Caixa, então fizeram, faz anos, anos que eu tenho. Às vezes eu tiro do rango para pagar o aluguel, mas quando vem eu reponho. Gostaria, até que inclusive, que eles chegassem para mim e dissessem, Cleber tem um terreno em tal lugar, tu quer construir pra ti, a gente te dá e você autoconstrói? eu me viro. Até tinha uma época que tinha umas casas da união abandonada e que eles iam pegar umas casas assim, dependendo o número de pessoas, não sei se você sabe, mas a união pegou aquilo fica num processo que demora anos. Até eles normalizarem a situação de cada um que perdeu a casa, né” (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Sra. Patrícia

“Na verdade eles não me procuram e eu não procuro eles, a única coisa, que nem eles ofereceram esses apartamentos para morar para lá da ponte e eu falei que não quero, que eu não vou, aí o Clair falou, já tem uns quinze dias que ele falou, que se eu não for eles vão tirar o dinheiro do aluguel, até era para eu ir lá semana passada, mas como eu estou desempregada e procurando trabalho, sem auxílio para ficar andando para lá e pra cá, mas eu quero ver se eu pego um advogado, porque eu não vou sair daqui para um apartamento e eu falei para ele que a Alice tem a aula dela aqui e o Marlon começou a trabalhar aqui, eu não vou para lá, querem que eu saia, então por aqui, ah por aqui não tem, então eu não saio. Digo vou ver se vou atrás de um advogado, ver o que ele acha, eu acho que nesses dez anos eles nunca se mexeram, nunca fizeram nada e eu não sou obrigada a aceitar um condomínio. Eu não fui tirada da minha casa para mim ir para um condomínio. Não quero, ninguém pode tirar meu direito. Então me dava ali a casinha, agora não vale mais, foram avaliar a casa que eu estava morando, não me importa, deem um jeito, porque eu não vou sair daqui para ir para condomínio ” (Transcrição da entrevista realizada no dia 28-06-2019, Florianópolis).

As famílias demonstram uma insatisfação com a demora para serem beneficiados por unidade habitacional, segundo seus relatos consideram que o tempo que eles gastaram pagando o benefício já poderiam ter comprado uma casa com o valor. Mesmo com alguns atrasos do benefício as famílias conseguiam administrar o pagamento do aluguel, e em algumas ocasiões as famílias necessitavam de complementar o valor do benefício para pagar o aluguel exigido pelo locatário.

Perguntamos ainda, como as famílias avaliavam sua situação atual.

Sr. Pedro

“A Nossa situação não tá ruim, fome não estamos passando né, e gente sempre dá jeito né, mas não é tão bom como se a gente estivesse na casa da gente. A única coisa que tá mal é a casa que não me deram e não saiu a casa, então é isso que me queixo, porque se eu estivesse na minha casa nos dias da morte, porque eu estou com 82 anos, doente, então eu gostaria que me dessem essa casa antes de eu morrer” (Transcrição da entrevista realizada no dia 26-06-2019, Florianópolis).

Sr. Cleber

“Eu passo aí, eu saio na rua e faço amizade. Porque, que nem essa pergunta que você falou aí, que assim, porque antes poderia ser um barraquinho, mas era teu, você metia um prego ali, era teu, se quebrou a parede a casa é tua, quebrou é teu, você vai arrumar. Agora casa alugada já é diferente. Quando é tua pode ser favela, eu olho de vez em quando as fotos da nossa favelinha, aí meu deus que saudade da minha favelinha, pô mas era meu, era meu ali e pronto, se eu tivesse que quebrar, agora não, é aluguel, a gente tem esperança. Agora tem que cuidar, quebrou qualquer coisinha, tem que pagar. A gente foi feliz para caramba ali, muitos amigos, todo mundo conhecia a gente. É uma vida gostosa, mas você estar fora do que é teu, tipo poderia ser meu. Por exemplo, esse dinheiro que a prefeitura me dá, praticamente 1400 para dois meses. Isso nós poderíamos economizar, esses 900 que eu pago aqui, podia gastar em outras coisas, tipo pagar uma luz, pagar um IPTU, comprar alguma coisa, comprar um rango, enfim. Olha o tempo que já estamos no auxílio aluguel, já

dava para comprar uma casinha né, olha quanto de dinheiro que já foi. Mas, o que a gente sente é isso, que eu não tenho a minha casa, como eu tinha, 61 anos e puta que pariu não ter a tua casa e pensar que há uns onze anos atrás eu tinha, putz e agora? E hoje em dia você sabe que não é nada fácil as coisas" (Transcrição da entrevista realizada no dia 01-08-2019, Florianópolis).

Sra. Patrícia

"E que nem eu falei, vizinhança continua normal, eles sempre foram calmos, sempre foram tranquilos nunca foram me incomodar sabe, aí também estão quase todos casados, só ta o Marlon e a Alice comigo. O Marlon já está com 19 anos e a Alice com 16 anos, os outros já estão casados. Não é incomodo, moro aqui nessa casa há onze anos. Uma coisa que eles falaram para nós, todos nós, na verdade foi chamado nós para fazer uma reunião quando nós saímos, era para a prefeitura estar disponibilizando uma cesta básica todo mês, quem trabalhasse ou não tinha direito, eu na verdade todas as vezes que fui lá eu não consegui ou sempre tá em falta ou nunca tem ou eles estão dando para quem tem baixa renda. Eu falei com o Clair essa semana, eu cobrei isso, logo hoje que eu estou desempregada, e estive na perícia um bom tempo também, não consegui o auxílio da perícia, precisei muito de ajuda, mas a gente vai lá é diz que não tem. Mas, assim a gente nunca teve outra coisa, outra ajuda além do aluguel social" (Transcrição da entrevista realizada no dia 28-06-2019, Florianópolis)

As famílias entrevistadas ainda se encontram em situação de vulnerabilidade social, visto que perderam suas moradias e a rede de apoio entre vizinhos que tinham no local em que as moradias foram atingidas. Dependem do valor do benefício para pagar o aluguel da moradia. Com a burocracia e falta de política pública efetiva habitacional, o Estado não foi capaz de resolver o problema que começou em 2008. O problema de habitação em Florianópolis afeta a essas famílias e se assemelha a de outras que ainda não tiveram acesso a moradia, o direito a cidade para ser efetivo deve garantir a moradia a todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a apresentar o cenário do desastre de 2008 em Santa Catarina, recorte no município de Florianópolis, com intuito de compreender a atuação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no que refere às políticas públicas adotadas para o atendimento das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, identificando o perfil das famílias afetadas pelo desastre de 2008 em que tiveram comprometidas suas moradias e descrever como foram as etapas de atendimento realizados pelo Poder Público Municipal.

Sabemos que os eventos adversos ocorrem com frequência no Estado de Santa Catarina e que ele possui um histórico de inundações, dos anos 1980 ao início de 2004 e foram responsáveis pelo maior número de desabrigados e mortos. Esses eventos quando atingem áreas densamente ocupadas, sempre resultam em sérios impactos negativos sobre as mesmas.

Em novembro de 2008, o Estado de Santa Catarina sofreu com o desastre socioambiental causado pelas fortes chuvas que sucederam, naquele ano, e culminaram no mês de novembro. Ocorreram fortes chuvas seguidas de inundações e grandes deslizamentos, tendo grandes impactos nas áreas mais vulneráveis, onde vivem muitas famílias pobres e em situação de vulnerabilidade social. Em Florianópolis não foi diferente, o município chegou a decretar Situação de Emergência, contabilizou 97 famílias atingidas, por inundações ou deslizamentos, sendo que 44 famílias moravam nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz. No caso do Maciço do Morro da Cruz, muitas famílias pobres vivendo em moradias localizadas em área de risco não puderam mais retornar para suas casas em função da destruição total e/ou parcial da construção, ficando na condição de desalojadas ou desabrigadas, à espera da resposta do poder público municipal.

Vimos que a ocupação do Maciço do Morro da Cruz passou por três fases, foi refúgio de escravos libertos e soldados pobres; posteriormente pela expulsão da área central pelos ditames do sanitarismo, e mais tarde a ocupação por trabalhadores das obras da Ponte Hercílio Luz. A primeira ocupação de forma lenta durante o século XIX, por escravos fugidos, e libertos e soldados pobres. A segunda, com a canalização do Rio da Bulha (1919-1922), foi uma das importantes obras de saneamento da época, urbanizando a região central, onde habitavam a população mais pobre. Com isso, em 1921, registra-se a primeira ocupação intensa dos Morros da região central. Com as obras da Ponte Hercílio Luz, iniciadas em

1920, alguns territórios dos morros centrais foram ocupados por muitos trabalhadores e trabalhadoras, que tiveram importante papel no processo de urbanização de Florianópolis.

Já na década de 1950 e 1960, houve a migração da população negra pobre dos municípios de Biguaçu e Antônio Carlos, que buscavam trabalho na construção civil. A população pobre se refugiava nos Morros da região central e nas décadas de 1940 e 1950 os fluxos migratórios se intensificaram com pessoas que migravam do campo para a cidade. Nas décadas de 1960 e 1980 os territórios do Maciço do Morro da Cruz, eram dos poucos lugares a receber as famílias pobres que migraram do interior de Santa Catarina e do Paraná.

O processo de formação e de expansão do Maciço do Morro da Cruz revela a exclusão das famílias pobres, negras e migrantes das regiões do município mais privilegiadas de equipamentos públicos e infraestrutura. Os primeiros moradores foram segregados e expulsos da região central e os que vinham após isso, estavam à procura de moradias ao quais pudessem pagar, visto que no mercado formal não era viável.

O Maciço do Morro da Cruz por muito tempo foi esquecido pelo poder público municipal e não provia de infraestrutura adequada para a população que ali vivia. Foi no ano de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que pode tornar realidade um projeto que atendesse as demandas dessas comunidades, o Projeto Maciço do Morro da Cruz. O projeto possibilitou melhoria das condições de vida dos moradores do Maciço do Morro da Cruz, a partir de investimentos em infraestrutura e serviços sociais.

Muitas famílias que vivem nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, estão em situação de vulnerabilidade social. Como afirmam Semzezem e Alves (2013), as vulnerabilidades sociais estão vinculadas ao empobrecimento da classe trabalhadora, provocando dificuldades materiais para manutenção da vida. Para Marandola Jr e Hogan (2006), a vulnerabilidade vai estar ligada a algum perigo ou conjunto deles e em dado contexto geográfico e social. A vulnerabilidade evolverá qualidades do lugar, das pessoas, da comunidade, dos grupos demográficos e dos recursos disponíveis que podem ser usados nas situações de necessidade ou emergência.

Essa pesquisa se concentrou nas famílias atingidas pelas chuvas de novembro de 2008 no Maciço do Morro da Cruz, não debatemos a temática de vulnerabilidade social a fundo, porém consideramos que a população que permanece no Maciço do Morro da Cruz vive processos de exclusão social e segregação socioespacial que demandam políticas públicas, pois trata-se de uma região de assentamentos precários. A Ilha da Magia, mesmo tendo um

dos melhores IDH do país, não gera as mesmas oportunidades para todos, segregando imigrantes em sua maioria, negros e pobres.

No Censo demográfico 2010 foram identificados 13 aglomerados subnormais em Florianópolis, sendo que 6 aglomerados subnormais estavam localizados no Maciço do Morro da Cruz. Numa estimativa proveniente dos preparativos para o Censo 2020 (agora 2021), foram identificados em Florianópolis 28 aglomerados subnormais, e no Maciço do Morro da Cruz mais quatro foram incluídos, totalizando dez aglomerados subnormais.

Isso é reflexo do que Cardoso (2016) afirma, que as nas cidades brasileiras vemos de forma explícita as desigualdades e as precárias condições de vida da população pobre, e que as formas de acesso à terra e à moradia via mercado ou políticas públicas, sempre foram insuficientes. O acesso à habitação foi viabilizado pelos processos de ocupação de terras e da autoconstrução da moradia, criando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco.

Dentre os muitos e grandes desastres naturais da série histórica nacional, podemos destacar o ocorrido em Santa Catarina em novembro de 2008. O município de Florianópolis foi um dos mais atingidos, tendo 220 desalojados, 419 desabrigados, 18 pessoas feridas, 01 óbito e 192.863 pessoas afetadas. Os eventos adversos acabaram tendo maiores consequência em ambientes socialmente vulneráveis, como é o caso do Maciço do Morro da Cruz. Das 97 famílias atingidas por inundações e deslizamentos em Florianópolis, 44 famílias eram pertencentes as comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Muitas moradias foram atingidas, afetando as edificações de forma parcial ou total. As famílias por viverem em situação de vulnerabilidade social não dispunham de condições financeiras para recuperar as moradias e foram incluídas no benefício de modalidade de aluguel social, até o poder público municipal atendê-las com unidade habitacional.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, criou objetivos e instrumentos para a gestão de riscos de desastres para serem implementados no Brasil, sendo necessário uma discussão e ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil. A PNPDEC trabalha com ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e deve integrar-se às “ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais” (p.23). Observamos que em Florianópolis, ainda não tem uma intersetorialidade entre essas políticas e uma aproximação com a sociedade civil,

como a ausência de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs) no município.

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), instrumento de planejamento para diagnóstico do risco e de proposta de medidas estruturais para a sua redução, foi de desenvolvido no Município de Florianópolis no ano de 2006 e teve uma revisão em 2014. O PMRR-2006 mapeou trinta e cinco comunidades localizadas em assentamentos precários repassadas pela PMF, atribuindo o grau de risco, no que resultou em cento e um setores de escorregamento. Como vimos, algumas das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, são mostradas através do PMRR como setores de risco Muito Alto, sendo nove setores existentes no município todo. Houve algumas sugestões feitas pelo Plano ao município, definindo algumas áreas prioritárias de intervenção com investimentos públicos, inclusive sugerindo a política habitacional do município que adotasse critérios de prioridade para o atendimento das famílias que se encontrassem em assentamentos de maior vulnerabilidade. No ano de 2014, com a Revisão do PMRR, entre as áreas reavaliadas as comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Não conseguimos fazer um comparativo para ver se algumas das comunidades diminuíram o risco apresentado em 2006. Nesse período as obras do PAC foram realizadas nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz e possivelmente foram importantes para mitigação dos riscos.

A revisão do PMRR-2014, identificou que não há no município de Florianópolis a elaboração de programas de construção de habitações de baixa renda, existindo uma grande dificuldade de aprovação desse tipo de empreendimento na Câmara Municipal e até mesmos pelos municípios, somado a isso temos os valores dos lotes, que ultrapassam os limites para loteamentos populares. O que revela a procura de famílias por habitações e terrenos fora do mercado formal ou por política pública, a única alternativa é o sistema de autoconstrução de moradia e muitas vezes em áreas de risco. A revisão do plano, apontou ainda que, as obras de erradicação de risco são somente de caráter corretivo, em geral não seguem um cronograma anual de vistorias e execuções, e ocorrem quando há alguma denúncia de algum morador ou quando detectada a necessidade pelo setor de fiscalização.

O evento de 2008 com certeza foi marcante para as famílias entrevistadas, como também para as demais famílias atingidas. Para aquelas famílias que ainda não tiveram sua demanda habitacional atendida fica um sentimento de impotência e indignação por se passar doze anos e o poder público não ter dado solução definitiva. “Floripa Ilha da Magia”, é assim

que ela é conhecida nacional e até mesmo internacionalmente, porém essa magia não é para todos.

As três famílias entrevistadas moravam em áreas de risco e vulnerabilidade social, não consideravam que suas moradias estavam em risco, tinham com eles que elas eram casas modestas, mas que não apresentavam risco para suas famílias e acima de tudo era uma moradia própria. No dia do evento, as famílias relataram que chovia muito, uma família foi abrigada no abrigo provisório da PMF, outra família se abrigou na casa de familiares, e a terceira permaneceu na moradia por alguns dias até conseguir algum local para alugar. O poder público municipal abrigou as famílias atingidas pelas chuvas, em abrigos provisórios espalhado pelo município, prestando os atendimentos necessários como alimentação e roupas. Posterior a isso, as famílias que não puderam retornar para suas moradias, receberam uma auxílio para pagamento de aluguel, cujo benefício as três famílias entrevistadas recebem até hoje.

Das três famílias, duas permaneceram nas comunidades onde viviam na época do desastre, e outra morou por alguns anos na comunidade e depois em outros bairros de Florianópolis, até morarem no bairro do sul da ilha. Ambas as famílias de certa forma estão satisfeitas de terem onde morar, porém manifestaram insatisfação por não morarem em algo próprio. Durante as entrevistas os entrevistados declaravam insatisfação com a morosidade do poder público e solucionar sua demanda habitacional, e que nesses quase doze anos com o dinheiro gasto em aluguel, a PMF poderia ter usado para fazer habitações para as famílias.

No Projeto do Maciço do Morro da Cruz tinha a previsão da construção de 400 unidades habitacionais para realocação de famílias em área de risco. Os dados obtidos mostram que oito famílias foram atendidas com unidade habitacional, outras famílias voltaram para o município de origem e cinco estão à espera de solução habitacional.

Vemos que os técnicos entrevistados relataram que o evento de novembro de 2008, foi atípico aos demais eventos em que eles atuaram, que foi um aprendizado e serviu de experiência para as ações futuras. Esses técnicos fazem o atendimento de ponta e nos relatos apresentados, vemos que ambos tiveram comprometimento profissional para prestar o atendimento possível na época, visto a estrutura que tinham disponível. O objetivo dessa pesquisa era compreender a atuação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no que refere as políticas públicas adotadas para o atendimento das comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Entendemos que os técnicos que estão na ponta não tem poder de decisão para o atendimento e garantia de moradia, e que cabe ao gestor da pasta criar mecanismos e gerar a

produção de moradias populares, não conseguimos concluir o porquê dessas famílias não terem sido atendidas com unidade habitacional, mas acreditamos que por não ser interesse político de quem está na gestão, de produzir moradias populares, como vimos na revisão do Plano Municipal de Redução de Risco, Florianópolis não tem a prática de elaborar programas de construção de habitações de baixa renda e que existe grande dificuldade de aprovação desse tipo de empreendimento na Câmara Municipal.

Florianópolis apresenta como espaço de segregação espacial daqueles que não conseguem adquirir moradia via mercado formal, visto os altos custos, ou via política pública, essas famílias não dispõem de recursos financeiros para entrar na lógica de especulação imobiliária presente no município, restando-lhes a compra de terrenos em locais de risco e o sistema de autoconstrução. Isso faz com que haja um adensamento de ocupações em áreas de risco de desastres, e quando ocorre o desastre essas famílias sofrem com os danos, pois já vivem em situação de vulnerabilidade.

Existem legislações a respeito de ações de proteção e defesa civil, no entanto estados e municípios ainda tem dificuldade de executar ações de prevenção e mitigação ao risco, trabalhando na maioria das vezes com ações de reposta.

Essa pesquisa não conseguiu estudar todos os pontos abordados de forma exaustiva, pois acreditamos estar apenas no início das discussões, fizemos o exercício de problematizar a questão do direito à moradia e a segregação espacial em Florianópolis no exemplo do desastre de novembro de 2008, em que algumas famílias ainda esperam que o poder público municipal resolva a sua demanda habitacional.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, Mariza Dreyer. **O Direito à moradia X aluguel social: o debate no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis [TCC]**. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2014.
- ALVES, Jolinda de Moraes; SEMZEZEM, Priscila. **Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na Política de Assistência Social**. Serviço Social em Revista, [s.l.], v. 16, n. 1, p.143-166, 26 dez. 2013. Universidade Estadual de Londrina. <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p143>.
- ASSIS, G. O.. **Estar aqui... estar lá... o retorno dos emigrantes ou a construção de uma identidade transnacional**. 1995.
- BARONE, Ana Claudia Castilho. **Estratégias de aquisição da casa própria: a trajetória de algumas famílias negras paulistanas nas décadas de 1920 a 1940**. Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material, [S.L.], v. 28, p. 1-40, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672020v28d1e8>
- BOLSONI, Gabriele Berckenbrock. **As famílias do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis e o aluguel social: realidade pós-chuvas de novembro de 2008**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.
- BRASIL. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília, 2010.
- BRASIL. **Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos**. Ministério da Integração. Brasília, 2017.
- BRASIL. Lei n º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Governo Federal, 1993.
- BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e Danos: **Inundações Bruscas em Santa Catarina - Novembro de 2008**. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado de Santa Catarina. Novembro de 2012.
- CANELLA, F. **Cidade turística, cidade de migrantes: movimento dos sem-teto e representações sociais em Florianópolis (1989 - 2015)**. Revista Libertas, v. 15, p. 1-28, 2015.
- CANELLA, F. **Trajetórias migrantes e conflitos urbanos na Grande Florianópolis (Brasil, 2012 - 2016)**. In: III Seminário Internacional História do Tempo Presente, 2017, Florianópolis. Anais do III Seminário Internacional História do Tempo Presente. Florianópolis: UDESC, 2017. v. 1. p. 1-14.
- CASTRO, Antonino Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil estudos de riscos e medicina de desastres**. 5. ed. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), 1998.

CANÇADO, TC L; SOUZA, RS D; CARDOSO, CBDS. **Trabalhando com o conceito de Vulnerabilidade Social.** XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais: População, Governança e Bem-Estar. São Pedro/SP, 2014.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o SUAS:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo, 2012. p. 453-460.

DIAS, Vera Lucia Nehls; SILVA, Kleber Humberto da. O popular e o social: as representações sobre habitação das populações de baixa renda. **Espaço & Geografia**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 1-45, 2004.

FREYRE, Gilberto. **Oh de Casa! em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem.** Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1979. 169p.

GUIMARÃES, Eliane Aparecida et al. **O Significado Da Casa Própria Para Os Beneficiários Do Programa Minha Casa Minha Vida Em Viçosa**, MG. Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica, Viçosa, v. 1, n. 25, p. 137-158, 2014.

HERRMANN, M. L. P. **Levantamento dos desastres naturais causados pelas adversidades climáticas no Estado de Santa Catarina período de 1980 a 2000.** Florianópolis: IOESC, 2001. 89 p.

HERRMANN, M. L. P. **Levantamento dos desastres naturais causados pelas adversidades climáticas no Estado de Santa Catarina período de 1980 a 2000.** Florianópolis: IOESC, 2006. CEPED.

HERRMANN, M. L. P. **As principais conseqüências negativas provocadas pelas adversidades atmosféricas no Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: IOESC, 2006. CEPED

HOGAN, D.; MARANDOLA Jr., E. **As Dimensões Da Vulnerabilidade, São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

HOGAN, D.; MARANDOLA Jr., E. **Vulnerabilidade do lugar vs. Vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão.** R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 161-181, jul./dez. 2009

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza: acesso à moradia em Florianópolis.** Dissertação de mestrado - Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, UFSC, Florianópolis, 2007.

LUSSI, Carmem. Conflitos e vulnerabilidades no processo migratório. Brasilia: CSEM, 2009 (Artigo).

MARANDOLA, E. **Habitar em Risco.** Mobilidade e vulnerabilidade na experiência Metropolitana, 2008.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, jun. 2003.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7.ed. São Paulo: Atual Editora, 2010

MUSIAL, Denis Cezar; MARCOLINO-GALLI, Juliana Ferreira. **Vulnerabilidade e risco: indicadores teóricos e aplicabilidade na Política Nacional de Assistência Social**. O Social em Questão, p. 291 - 306, mai a ago/2019.

NARZETTI, Willian Carlos. **Parcerias e responsividade fomentadas por uma rede de informações**: análise dos aspectos socioeconômicos e das organizações da sociedade civil que atuam nos territórios do Maciço do Morro da Cruz –Florianópolis/SC. 2014. 190f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Administração Profissional, Florianópolis, 2014.

ONU. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015**: Aumento da Resiliência das Nações e das Comunidades. Brasil, sem data.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Resolução nº 224 de outubro de 2010**. Que dispõe sobre o Benefício Eventual denominado Auxílio Aluguel, executado pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

_____, **Resolução CMHIS 01/2013**. Dispõe sobre os critérios municipais do processo de seleção de famílias beneficiárias de Programas Habitacionais do Município de Florianópolis, e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV no âmbito do programa Nacional de Habitação. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_03_2014_15.47.17.d92273a79f28a570f1e9984bbb4c4e44.pdf. Acesso em 10/04/2019.

_____. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Florianópolis, 2010.

_____. **Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres – Ceped. Florianópolis, 2006.

_____. **Revisão do Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR**. Fundação Israel Pinheiro. Florianópolis, 2014.

_____. **Relatório de Obras Projeto Maciço do Morro da Cruz**. Florianópolis, sem data.

PIMENTA, L. & PIMENTA, M. **Migrantes da pobreza. Políticas públicas e inserção precária em Florianópolis – SC**. In V Encontro Nacional da Anpege Gestão do Território e do Ambiente no Brasil: Desafios à formação e à pesquisa em geografia no ensino superior, Florianópolis, 2003

ROCHA, Maria Gabriela da. **Serviço Social, desastres e suas interações com a questão urbana – Relato de uma experiência.** Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SAITO, Silvia Midori. **Dimensão socioambiental na gestão de risco dos assentamentos precários no maciço do morro da cruz.** 252 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SANTOS, André Luiz. **Do mar ao morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis.** Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

PIMENTA, Margareth de C. A; PIMENTA, Luiz F. **Habitação e Qualidade de vida Urbana no Maciço Central de Florianópolis.** In: ACTA Geográfica, Boa Vista, v. 5, n. 9, p.47-66, jan./jun. de 2011. Editora da UFRR, 2011

SANTA CATARINA. **Plano De Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí:** Para Que A Água Continue A Trazer Benefícios Para Todos. Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí. Blumenau, 2010.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.606, de 31 de dezembro de 2008.** Institui o “Auxílio Reação”. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2008/014606-011-0-2008-001.htm>. Acesso em 19/05/20

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. Diretoria de Estatística e Cartografia; ROCHA, Isa de Oliveira (Org.). **Atlas geográfico de Santa Catarina: população** : fascículo 3. Florianópolis: Ed. da UDESC, 2019. 1

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** 5.ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000).** Editora UFSC, 2015

SILVA, Dias MAF. As chuvas de novembro de 2008 em Santa Catarina: um estudo de caso visando à melhoria do monitoramento e da previsão de eventos extremos. Nota técnica. São José dos Campos, INPE. (Ed.) (2009), 67p.

TOMÁS, Elaine Dorighello. **Antigos e novos olhares sobre o Maciço do Morro da Cruz: de não território a território do PAC-Florianópolis.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2012

VARGAS, Karla Andrezza Vieira. **Vozes, corpos e saberes do Maciço:** memórias e histórias de vida das populações de origem africana em territórios do Maciço do Morro da Cruz / Florianópolis. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Mestrado em História, Florianópolis, 2016.

VERÁS, Maura Pardini Bicudo. **Cidade, vulnerabilidade e território.** Ponto-e-vírgula, 7: 32-48, 2010.

WITT, Fabiani Erli. **Pobreza urbana em Florianópolis no início do século XXI: Reflexões a partir do estudo comparativo de três casos.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

ANEXO I



UDESC
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA



Comitê de Ética em Pesquisa
Envolvendo Seres Humanos

GABINETE DO REITOR

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(a) senhor(a) está sendo convidado a participar de uma pesquisa de mestrado intitulada "As Ações de Reabilitação e Recuperação Realizadas no Maciço do Morro da Cruz Pela Prefeitura Municipal De Florianópolis Decorrente do Impacto das Chuvas de Novembro de 2008", que fará entrevistas tendo como objetivo geral de identificar a situação da Prefeitura Municipal de Florianópolis no que refere a gestão de reabilitação das famílias e recuperação das moradias destruídas pelo desastre de 2008 nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, assim como: 1) Analisar o histórico de cada família afetada pelo desastre de 2008 onde tiveram comprometidas (destruídas) suas moradias, como também em que situação se apresentam no momento; 2) Descrever todas as etapas de atendimento realizados pelo Poder Público Municipal às famílias afetadas no que refere o processo de reabilitação e reconstrução (recuperação) das moradias afetadas; 3) Identificar junto as famílias afetadas qual sua avaliação sobre a gestão do poder público municipal no que refere a gestão de risco e de desastre e quais suas percepções sobre os riscos presentes e futuros. Serão previamente marcados a data e horário para as perguntas, utilizando entrevista. Estas medidas serão realizadas na Prefeitura Municipal de Florianópolis ou em outro local.

A sua identidade será preservada pois cada indivíduo será identificado por um número ou outra forma que não identifique o entrevistado.

As pessoas que estarão acompanhando os procedimentos serão as pesquisadoras: a estudante de mestrado Mariza Dreyer, graduada em Serviço Social, e a professora responsável Flávia de Mattos Motta, graduada em História, mestra em Antropologia Social doutora em Ciências Sociais.

O(a) senhor(a) poderá se retirar do estudo a qualquer momento, sem qualquer tipo de constrangimento.

Solicitamos a sua autorização para o uso de seus dados para a produção de artigos técnicos e científicos. A sua privacidade será mantida através da não-identificação do seu nome.

Este termo de consentimento livre e esclarecido é feito em duas vias, sendo que uma delas ficará em poder do pesquisador e outra com o sujeito participante da pesquisa.

NOME DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL PARA CONTATO: Mariza Dreyer
ASSINATURA DO PESQUISADOR:

Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos – CEPHS/UDESC
Av. Madre Benignuta, 2007 – Itacorubi – Florianópolis – SC – 88035-901
Fone/Fax: (48) 3664-8084 / (48) 3664-7881 - E-mail: cephs.reitoria@udesc.br / cephs.udesc@gmail.com
CONEP- Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
SRTV 701, Via W 5 Norte – lote D - Edifício PO 700, 3º andar – Asa Norte - Brasília-DF - 70719-040
Fone: (61) 3315-5878/5879 - E-mail: conep@saude.gov.br

TERMO DE CONSENTIMENTO

Declaro que fui informado sobre todos os procedimentos da pesquisa e, que recebi de forma clara e objetiva todas as explicações pertinentes ao projeto e, que todos os dados a meu respeito serão sigilosos. Declaro ainda, o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Nome por extenso

Assinatura _____

Local: _____

Data:

ANEXO II

OBRAS PROPOSTAS:

1. Terraplanagem: Visando o plano de reurbanização das áreas de interesse social, serão propostas vias padronizadas que atendam as necessidades locais regularizando o acesso as residências. Sempre que for necessário as residências deverão ser ordenadas ou relocadas de forma que atendam ao interesse de comunidade.

2. Pavimentação:

2.1 Via principal: Pista com 6 metros e com passeios de 1 metro de cada lado. Propomos a sua implantação com lajotas sextavadas, meio-fio simples e passeios cimentados.

2.2 Via secundária: Pista com 3 metros e passeio em apenas um dos lados da pista com dimensões de 1 metro. Também revestida com lajotas sextavadas, meio-fio e passeio cimentado.

2.3 Rampas: Sempre que a declividade longitudinal permitir, serão executadas rampas de acesso nas vias estreitas, onde o trânsito de automóveis não é permitido. Foram padronizadas rampas com 1, 1,5 e 2 metros de largura.

2.4 Escadarias: As escadarias constituem a última forma de estrutura viária. São utilizadas onde a declividade acentuada da via não permite a instalação de rampas. Projetadas conforme preconiza a legislação em vigor, deverão possuir patamares adequados e corrimão para a segurança dos transeuntes.

3. Drenagem Pluvial: O sistema de escoamento das águas das chuvas será instalado ao longo das vias, rampas e escadarias. Nas vias principais e secundárias, o sistema de drenagem pluvial deverá acontecer pela sarjeta, até atingir o ponto mais baixo, onde será instalado caixas coletoras e pista para o deságüe nos talvegues existentes. Nas rampas, o escoamento de água acontecerá através de calhas coletoras, localizadas na borda. Nas escadarias sempre que for possível serão lançadas canaletas coletoras na parte central das mesmas, devidamente instaladas de maneira a dissipação de energia.

4. Abastecimento de água: Está previsto para atendimento destas localidades, principalmente nos pontos mais altos, a distribuição de água através do booster (sistema de bombeamento). Já nas áreas mais abaixo, o sistema de distribuição existente funcionaria por gravidade através do reservatório. A implantação do novo sistema de distribuição de água proporcionará um melhor atendimento e evitará a proliferação de ligações irregulares e clandestinas.

5. Sistema coletor de esgoto sanitário: A coleta dos efluentes sanitários se dará através de tubulações de PVC, sempre que possível enterrada, poços de visita para manutenção e limpeza, e ligações domiciliares. Tendo em vista as dificuldades topográficas nas áreas, a instalação do sistema coletor de esgotos deverá ser locada de forma a proporcionar o maior número de ligações possíveis.

6. Rede de distribuição de energia elétrica: Tendo por base a nova geometria do sistema viário, deverão ser relocados quando necessários, as estruturas da rede de distribuição da energia elétrica. Onde o sistema atual não oferecer capacidade de demanda, será previsto ampliação do mesmo.

7. Contenção de encostas: Estão previstos muros de contenção para situações de risco, onde taludes e encostas proporcionam risco de instabilidade dos terrenos e perigo de deslizamentos.

8. Habitação: Serão construídas habitações em assentamentos precários e onde houver necessidade de remoção de residências, seja em função da alteração do sistema viário ou por estarem em área de risco. Existem 12 modelos unifamiliares em estudo, para diferentes necessidades familiares, e unidades previstas para portadores de deficiência física.

9. Módulo Hidráulico: Serão construídos módulos hidráulicos junto às habitações sem instalações hidro-sanitárias ou ainda onde estas se encontrarem em estado precário.

10. Transporte Vertical: Ascensores (funiculares) - Previstos para as áreas onde as escadarias são mais críticas: Rua Ângelo Laporta, Rua José Boiteaux, Vila Santa Clara, Rua Laurentino da Cruz, Rua 13 de Maio e Mocotó. É uma alternativa que pode conviver com o sistema atual, prevê acesso a áreas onde não é possível o acesso através de ônibus ou mesmo veículos. São previstos pontos de conexão entre o sistema de ascensores e o sistema de ônibus de linha. Substitui ou ameniza o uso diário das escadarias.

11. Criação do Parque do Maciço.

Anexo III

ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO - Famílias

NOME

Ano de nascimento:

Local de nascimento:

Religião:

Sexo/gênero:

Grau de instrução:

Estado civil:

Endereço:

- 1) Por que você veio morar em Florianópolis?
- 2) Há quanto tempo estão na cidade?
- 3) Quantas pessoas vieram com você?
- 4) Algum familiar ficou na cidade de origem?
- 5) Quando e por que veio morar o morro?
- 6) Como era sua casa em 2008?

*

- 1) Em 2008 quando ocorreu aquelas fortes chuvas, com quem você morava, como era sua casa, sua família, seu trabalho. As crianças estavam no colégio?
- 2) Como era o cotidiano de vocês?
 - Quem cuidava das crianças?
 - Quem trabalhava?
 - Quem estudava?
 - Quem cortava o cabelo das crianças?
 - Como fazia quando alguém ficava doente?
- 3) Você ou algum membro da família participava ou participa da associação de moradores, da igreja ou grupo de mulheres?
- 4) Como era e é a relação com a vizinhança?
 - ajuda, empréstimos, festas, aniversários, casamento
- 5) O que você considera risco? Exemplos de risco (inundação, rochas....)
- 6) Você considera que sua moradia estava em área de risco (pedras, encosta, arvore)?
- 7) Você identificou algum sinal de que a casa sofreria algum dano?
- 8) Antes das fortes chuvas que duraram de setembro a novembro de 2008, qual trabalho a PMF realizava na comunidade?
- 9) A PMF havia feito alguma visita técnica durante o período dos três meses de chuva?

*

- 1) O que você lembra do dia 23 de novembro?
- 2) Quem estava em casa?
- 3) Quem prestou os primeiros socorros? Foram os vizinhos?
- 4) Sua família ficou desabrigadas/desalojados? Para onde foram?
- 5) Como foi esse período no abrigo provisório? Durou quanto tempo?
- 6) Quem prestou atendimento e auxílio? (Igreja, PMF, vizinhos, família)
- 7) Quais atendimentos a prefeitura disponibilizou?
- 8) Como sua família reagiu a esses momentos?

- Marido/esposa/crianças
 - Contato com parentes
 - Trabalho/Escola/Saúde
- 9) A família permaneceu na comunidade ou teve que se mudar?

*

1. Como você avalia esses dez anos após os prejuízos causados pelas chuvas de 2008?
(Aluguel Social)
2. Como foi a adaptação, caso a família teve que mudar de comunidade?
bairro/escola/trabalho/serviços/ vizinhança/igreja

*

- 1) Como você avalia sua situação atualmente?
Adaptação: bairro/escola/trabalho/serviços/ vizinhança/igreja\ local atual da moradia.

*

- 1) Nesses 10 anos o que foi feito pela PMF? (dia do ocorrido, após e dias atuais)Quais serviços prestados? Sua moradia foi reconstruída?
- 2) Você considera que a PMF teve um bom desempenho quanto ao atendimento (desde o evento até hoje).
- 3) O que mais a PMF deveria ter feito?
- 4) Você confia no poder público na gestão e prevenção de riscos e desastre?

Percepção de Risco:

- 1- Sua antiga moradia apresentava algum risco no que se refere ao terreno e estrutura da construção?
- 2- Você considera que sua casa está em local seguro e que sua moradia é segura?
- 3- O que para o (a) senhor (a) é uma moradia exposta a riscos?
- 4- Dos itens abaixo o que o senhor (a) considera que possa trazer algum risco à sua moradia:

	SIM	NÃO
Árvores inclinadas		
Ausência da vegetação		
Presença de bananeira		
Casa no morro		
Casa próximo ao morro		
Casa no plano		
Casa com calha		
Casa sem calha		

Presença de chuva		
Despejo de esgoto a céu aberto		
Lixo espalhado		
Lixo organizado		
Solo exposto		
Rachaduras nas paredes		
Cortes no talude		
Construção ao lado de córregos		

- 5- Atualmente existe algo na comunidade que possa ser caracterizado como risco de desastre (casas em encostas, árvores inclinadas sobre casas ou escola)?
- 6- Que atitude o senhor (a) tomaria no caso de algum evento de risco?
- 7- O(a) senhor(a) consegue observar alguma obra para a prevenção de desastre na comunidade?
- 8- O que poderia ser feito e quem deveria fazer para que fossem diminuídos os riscos de desastres

Dados de identificação

Instituição

NOME:

Cargo:

Ano de nascimento

Local de nascimento

Sexo/gênero

Grau de instrução

Estado civil

Mitigação, resposta, reconstrução/recuperação

- 1) Há quanto tempo você está nesse trabalho?
- 2) Caracterizar como eram as comunidades do MMC no ano 2008 (moradias, casas em encostas, ares de risco).
- 3) Havia algum trabalho realizado pela equipe técnica nas comunidades do MMC? quais?
- 4) A equipe tinha estrutura em quantidade (corpo técnico) e qualidade (recursos matérias e financeiros) para fazer uma boa atuação?
- 5) Havia algum trabalho de gestão de riscos e de desastres?
- 6) Qual era a relação dos técnicos e moradores?
- 7) Existia algum risco de desastre aparente antes das chuvas de 2008?
- 8) Durante os três meses (setembro, outubro e novembro) de 2008, havia alguma possibilidade de risco de desastre? Os moradores tiveram algum aviso de possível risco de desastre?

*

- 1) Conte-nos como foi o dia 23 de novembro (ocorrência do desastre). Qual é a sua memória do dia do sinistro?
- 2) Já havia visto alguma situações semelhantes à de 2008?
- 3) Havia um protocolo na época pra esse tipo de situação?
- 4) Havia um monitoramento da prefeitura? (tinham os meios necessários para o trabalho) sua equipe tinha informações sobre qual a situação da área?
- 5) Nos 3 meses de chuva, vocês tinham informações/atuação no local?
- 6) Como os moradores reagiam a atuação da equipe técnica face à ameaça?
- 7) Como sua equipe atuou?
- 8) Que tipo de dificuldade encontrou?
- 9) O que foi possível fazer na época? Você consegue avaliar criticamente o que foi feito?

*

- 1) E no período posterior o que tem sido feito?
 - moradia/terreno/abrigamento/ cadastro/acompanhamento
- 2) Houve algum projeto para redução de risco e desastres junto à população afetada?

*

- 1) Como é feita a gestão de risco e desastres atualmente?
- 2) Como estão as famílias do evento de 2008 ?

ANEXO IV
DESCRIÇÃO DOS DEZESSEIS INDICADORES DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Infraestrutura Urbana

Indicador	Descrição	Peso
a) Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Razão entre o número de pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,300
b) Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo	Razão entre a população que vive em domicílios sem coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes, localizados em área urbana.	0,300
c) Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.	Razão entre o número de pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade, que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que gastam mais de uma hora em deslocamento até o local de trabalho, e o total de pessoas ocupadas nessa faixa etária que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que retornam diariamente do trabalho, multiplicado por 100.	0,400

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Capital Humano

Indicador	Descrição	Peso
a) Mortalidade até um ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida, em cada mil crianças nascidas vivas.	0,125
b) Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de crianças de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creche ou escola, e o total de crianças nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
c) Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
d) Percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	Razão entre o número de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos, e o total de mulheres nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
e) Percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família	Razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, que não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos um filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio, e o número total de mulheres chefes de família (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,125
f) Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
g) Percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	Razão entre o número de crianças de até 14 anos que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo, e a população total nesta faixa etária residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).	0,125
h) Percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária	Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e a população total nesta faixa etária (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,125

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Renda e Trabalho

Indicador	Descrição	Peso
a) Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010)	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais (em reais de agosto de 2010), equivalente a meio salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	0,200
b) Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.	0,200
c) Percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo, em ocupação informal, e a população total nesta faixa etária, multiplicada por 100. Ocupação informal implica que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos ou empregadores e trabalhadores por conta própria com contribuição a instituto de previdência oficial.	0,200
d) Percentual de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e nos quais a renda de moradores com 65 anos ou mais de idade (idosos) corresponde a mais da metade do total da renda domiciliar, e a população total residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).	0,200
e) Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	Razão das pessoas de 10 a 14 anos de idade que eram economicamente ativas, ou seja, que estavam ocupadas ou desocupadas na semana de referência do censo entre o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100). Considera-se desocupada a pessoa que, não estando ocupada na semana de referência, havia procurado trabalho no mês anterior a essa pesquisa.	0,200