

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

CRISTINA BELL NILES

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À MORADIA DIGNA:
ANÁLISE DA REURB SOCIAL REALIZADA NA COMUNIDADE DA PAZ EM
BIGUAÇU/SC

FLORIANÓPOLIS

2025

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

CRISTINA BELL NILES

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À MORADIA DIGNA:
ANÁLISE DA REURB SOCIAL REALIZADA NA COMUNIDADE DA PAZ EM
BIGUAÇU/SC

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPlan -, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

FLORIANÓPOLIS

2025

CRISTINA BELL NILES

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO À MORADIA DIGNA:
ANÁLISE DA REURB SOCIAL REALIZADA NA COMUNIDADE DA PAZ EM
BIGUAÇU/SC**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGplan) da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

BANCA EXAMINADORA

Orientador:

Prof. Dr. Francisco Canella

Universidade do Estado de Santa Catarina

Presidente da Banca:

Profa. Dra. Renata Rogowski Pozzo

Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof. Dr. Douglas Ladik Antunes

Universidade do Estado de Santa Catarina

Profa. Dra. Maria Teresa dos Santos

Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 15 de março de 2025

DECLARAÇÃO DE ORIGINALIDADE

Declaro que os dados apresentados são decorrentes de pesquisa própria e de revisão bibliográfica referenciada segundo normas científicas.

Dedico este trabalho a todas as famílias que, assim como retrata a canção dos Racionais MC's (1993), vivem "equilibradas num barranco incômodo, mal acabado e sujo, porém seu único lar, seu bem e seu refúgio".

A elas, que enfrentam diariamente a precariedade, o descaso e a ausência de políticas públicas eficazes, dedico esta pesquisa com o desejo de que a regularização fundiária seja, cada vez mais, um instrumento real de justiça social e dignidade.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação marca não apenas o encerramento de uma etapa acadêmica, mas também simboliza a soma de afetos, parcerias e apoios fundamentais que me acompanharam ao longo de toda essa trajetória.

A meu pai, minha eterna gratidão por acreditar em meu potencial, por me incentivar em cada caminho trilhado e, sobretudo, por continuar cuidando de mim com tanto carinho até hoje. A minha mãe, agradeço pelo amor incondicional, pela dedicação incansável e pela constante preocupação com tudo o que me envolve. A meus irmãos, por estarem ao lado dela com atenção e cuidado, especialmente neste período em que precisei me ausentar mais para me dedicar aos estudos. Aos amores da “Madinha”, que são fonte constante de afeto, amor e alegria.

Agradeço aos colegas e amigos da Secretaria de Planejamento de Biguaçu, com destaque especial ao secretário que me convidou a integrar sua equipe e a atuar diretamente na Reurb — experiência que despertou em mim o interesse por investigar mais profundamente essa política pública. Sou grata a todos da Seplan pela parceria, apoio e colaboração durante o desenvolvimento desta pesquisa.

Às amigas da vida, que estiveram sempre a meu lado, acompanhando com carinho e interesse cada etapa desta jornada. Aos colegas do mestrado, pela generosa troca de saberes e pelo apoio mútuo ao longo do curso.

Aos moradores da Comunidade da Paz, minha mais profunda gratidão. Com coragem, generosidade e sabedoria, vocês compartilharam suas histórias, vivências e percepções. Sem essa contribuição, esta dissertação não teria sido possível. Mais do que participantes da pesquisa, vocês são protagonistas de uma luta legítima e inspiradora pelo direito à moradia e à dignidade.

Agradeço também aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGPlan), pela dedicação ao ensino crítico, pela formação comprometida com a transformação social e pelo acolhimento ao longo de toda a caminhada acadêmica. Em especial, ao professor Canella, por sua orientação sensível, acolhedora e segura, especialmente nos momentos de ansiedade e incerteza, e por sua valiosa contribuição na construção desta dissertação. À professora Renata, que foi uma referência desde a época em que cursei sua disciplina como aluna especial — experiência que me motivou a ingressar no mestrado —, e por todo o apoio inicial na definição dos caminhos desta pesquisa.

Agradeço, também, à espiritualidade com a qual me conecto por meio da natureza — nas trilhas, no mar —, assim como nos momentos em que recebo reik ou pratico yoga. Essas vivências têm sido fontes de equilíbrio, força e serenidade, ajudando-me a enfrentar os desafios do presente com mais resiliência e consciência.

A cada pessoa, experiência e energia que contribuíram para esta caminhada, deixo aqui o meu mais sincero agradecimento. Esta dissertação é fruto de muitas mãos, corações e encontros que me fortaleceram e inspiraram. Levo comigo não apenas o conhecimento construído, mas, sobretudo, os aprendizados que me transformaram ao longo do caminho.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a implementação da Regularização Fundiária Urbana Social (Reurb) na “Comunidade da Paz”, localizada em Biguaçu/SC, como instrumento para acesso ao direito social à moradia digna. A Lei nº 13.465/2017, a da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, estabelece diretrizes e procedimentos abrangentes, tratando de aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos e sociais, com o intuito de legalizar áreas irregulares classificadas como Núcleos Urbanos Informais Consolidados. A Reurb Social é voltada às famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda de até cinco salários-mínimos, e oferece, de forma gratuita, o registro de imóveis e a infraestrutura básica, cujos custos são arcados pelos municípios. Para investigar esse processo, a pesquisa foca na primeira Reurb Social implementada em Biguaçu, especificamente na “Comunidade da Paz”, nome dado pelos próprios moradores. A metodologia adotada é o estudo de caso, combinando pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A base teórica inclui autores como Milton Santos, David Harvey, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Maria Inês Sugai, Marilda Iamamoto, Vera Telles, entre outros, que ajudam a contextualizar o desenvolvimento urbano no Brasil, os efeitos da urbanização desordenada, e a relação entre regularização fundiária e o direito à moradia digna. A pesquisa documental irá examinar o processo de Reurb na comunidade, incluindo sua implementação e a atuação do Judiciário e do Ministério Público de Santa Catarina, também envolvidos na regularização. Já a pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas com 24 famílias, representando 20% da comunidade, composta por cerca de 120 famílias. A maioria dos entrevistados não possui acesso regular a serviços de energia elétrica e abastecimento de água. A pesquisa revelou que a Regularização Fundiária despertou nos moradores a expectativa de obter esses serviços, além da pavimentação das ruas, da implantação do saneamento básico na comunidade e da possibilidade de realizar melhorias em suas moradias. Com isso, a pesquisa buscou responder à questão principal da pesquisa, que é investigar como a Reurb Social está sendo implementada nessa localidade, verificando seu impacto no direito social à moradia digna e os possíveis limites desse processo, considerando a hipótese de que a regularização fundiária não passe de um processo meramente burocrático, sem melhorar de fato as condições de vida da população local.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Direito social à Moradia Digna; Reurb Social; Comunidade da Paz.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the implementation of the Social Urban Land Regularization (Reurb-S) program in the “Comunidade da Paz” (Community of Peace), located in Biguaçu, Santa Catarina (SC), as an instrument to guarantee the social right to adequate housing. Law No. 13,465/2017, which regulates urban land regularization in Brazil, establishes comprehensive guidelines and procedures covering legal, environmental, urban, and social aspects, aiming to legalize irregular areas classified as Consolidated Informal Urban Settlements. The Social Reurb is intended for socially vulnerable families earning up to five minimum wages and provides, free of charge, property registration and basic infrastructure, with the costs borne by municipalities. This research focuses on the first Social Reurb implemented in Biguaçu, specifically in the “Comunidade da Paz,” a name given by the residents themselves. The methodology is a case study combining bibliographic, documentary, and field research. The theoretical framework includes authors such as Milton Santos, David Harvey, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Maria Inês Sugai, Marilda Iamamoto, and Vera Telles, who contribute to understanding urban development in Brazil, the effects of unplanned urbanization, and the link between land regularization and the right to adequate housing. The documentary analysis examines the implementation process of Reurb in the community, including the roles of the Judiciary and the Public Prosecutor’s Office of Santa Catarina. Fieldwork was conducted through interviews with 24 families, representing about 20% of the community’s approximately 120 households. Most respondents do not have regular access to electricity and water services. The research revealed that land regularization has raised expectations among residents regarding access to these services, as well as street paving, the implementation of basic sanitation, and the ability to improve their homes. The study seeks to answer the central research question of how Social Reurb is being implemented in this community, its impact on the right to adequate housing, and the potential limitations of this process, considering the hypothesis that land regularization may serve as a merely bureaucratic procedure without effectively improving the living conditions of the local population.

Keywords: Land Regularization; Social Right to Adequate Housing; Social Reurb; Comunidade da Paz.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Localização do município de Biguaçu	77
Figura 02 - Biguaçu – Residencial Saudade (MCMV).....	88
Figura 03 – Biguaçu – Bairro Fundos – Residencial Vila Real	89
Figura 04 – Biguaçu – Foto de satélite: áreas de interesse social.....	101
Figura 05 – Biguaçu – Vila Martinha (Foto de satélite).....	103
Figura 06 – Biguaçu - Bairro Saveiro.....	104
Figura 07 – Biguaçu – (Rua Delfino José de Souza Filho) – Vista da Comunidade da Paz em 2024	109
Figura 08 – Biguaçu - (Rua Domingos Antônio Zimmerman) – Vista da Comunidade da Paz em 2024	109
Figura 09 Biguaçu – (Rua Delfino José de Souza Filho) – Vista da Comunidade da Paz em 2024	110
Figura 10 – Biguaçu – Vista da Comunidade da Paz em 2024 (1)	110
Figura 11 – Biguaçu – Vista da Comunidade da Paz em 2024 (2).....	111
Figura 12 – Biguaçu – Vista da Comunidade da Paz em 2024 (3).....	111
Figura 13 – Biguaçu – Vista aérea - Duas imagens do município, mostrando a localização da Comunidade da Paz	112
Figura 14 – Biguaçu – Vista aérea - Localização da Comunidade da Paz	112
Figura 15 – Biguaçu – Mapa de identificação da Comunidade da Paz	115
Figura 16 – Biguaçu – Planta de situação Comunidade da Paz	116
Figura 17 – Biguaçu – Fotografia da Comunidade da Paz	121
Figura 18 – Biguaçu – Imagem Google Earth 2003	122
Figura 19 – Biguaçu – Imagem Google Earth 2006	123
Figura 20 – Biguaçu – Imagem Google Earth 2006.....	123
Figura 21 – Biguaçu – Imagem Google Earth 2015	124
Figura 22 – Biguaçu – Imagem Google Earth 2016	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento populacional médio anual do Brasil e de Biguaçu.	76
Gráfico 2 – Renda familiar	135
Gráfico 3 – Comunidade da Paz – concentração de renda	136
Gráfico 4 – Naturalidade dos moradores da Comunidade da Paz	138
Gráfico 5 – Tempo de moradia na Comunidade da Paz	140
Gráfico 6 – Renda familiar das famílias entrevistadas	142
Gráfico 7 – Perfil ocupacional das famílias entrevistadas.....	144
Gráfico 8 – Predominância de níveis baixos de escolaridade na amostra estudada	146
Gráfico 9 – Dados das entrevistas reforçam a predominância de fluxos migratórios internos à própria Região Metropolitana de Florianópolis.....	148

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
Famabi	Fundação Municipal de Meio Ambiente de Biguaçu
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPF	Ministério Público Federal
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
PMB	Prefeitura Municipal de Biguaçu
ONU	Organização das Nações Unidas
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb E	Regularização Fundiária Urbana Específico
Reurb S	Regularização Fundiária Urbana Social
TJSC	Tribunal Judiciário de Santa Catarina
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Zeis	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETIVOS	18
1.2 METODOLOGIA.....	20
1.3 JUSTICATIVA.....	22
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	24
 2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS DESAFIOS DO ACESSO À MORADIA DIGNA EM ÁREAS URBANAS IRREGULARES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO DA COMUNIDADE DA PAZ – BIGUAÇU/SC	 26
2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O ACIRRAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL	28
2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL	36
2.2.1 Legislação sobre a regularização fundiária	42
2.2.2 Regularização fundiária em áreas de preservação permanente e de risco	47
2.2.3 Influência da regularização fundiária na especulação imobiliária	51
2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO À MORADIA DIGNA	56
2.3.1 A segregação urbana como entrave para o acesso à moradia digna.....	63
2.3.2 Moradia digna e qualidade de vida.....	68
 3 BIGUAÇU: HISTÓRIA, CRESCIMENTO URBANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	 72
3.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA DE BIGUAÇU.....	72
3.2 DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO E INDICADORES DE CRESCIMENTO	75
3.3 A OCUPAÇÃO IRREGULAR NO MUNICÍPIO	83
3.4 A QUESTÃO FUNDIÁRIA E OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BIGUAÇU	86
3.4.1 A regularização fundiária urbana em Biguaçu	90
3.4.2 Núcleos urbanos regularizados	94

3.4.3 Núcleos urbanos informais consolidados sociais a serem regularizados	100
 4 A COMUNIDADE DA PAZ: ESTUDO DE CASO SOBRE A REURB-S E SEUS IMPACTOS NO ACESSO À MORADIA DIGNA PARA OS MORADORES	 108
4.1 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DA PAZ.....	114
4.2 FORMAÇÃO DA COMUNIDADE DA PAZ: ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES PROVENIENTES DE DOCUMENTOS OFICIAIS DA PREFEITURA DE BIGUAÇU E DAS ENTREVISTAS.....	119
4.2.1 Informações provenientes de documentos oficiais da prefeitura de Biguaçu	120
4.2.2 A percepção dos entrevistados sobre a formação da Comunidade da Paz	129
4.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MORADORES DA COMUNIDADE: ANÁLISE DOS DADOS PROVENIENTES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DAS ENTREVISTAS	133
4.3.1 Dados socioeconômicos provenientes do processo de regularização fundiária.....	134
4.3.2 Dados socioeconômicos provenientes das entrevistas.....	142
4.4 PERCEPÇÕES, PARTICIPAÇÃO E EXPECTATIVAS DOS MORADORES DA COMUNIDADE DA PAZ SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	155
4.5 O SIGNIFICADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA OS MORADORES: CAMINHOS PARA A MORADIA DIGNA	165
 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 171
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	175
APÊNDICE – QUESTIONÁRIO.....	179

1 INTRODUÇÃO

Os centros urbanos do Brasil têm passado por transformações profundas em sua organização, o que tem levado ao crescimento de ocupações irregulares, especialmente entre a população de baixa renda. Sem acesso a opções habitacionais adequadas, muitas pessoas acabam residindo em áreas irregulares, como favelas e assentamentos informais. Este fenômeno é impulsionado por uma série de fatores, tanto do sistema capitalista, quanto da atuação do Estado, dentro desse contexto.

A urbanização brasileira foi marcada pela chamada “lógica perversa”, que considera os assentamentos precários como um problema urbano a ser resolvido por meio de ações de ‘limpeza’. Essa perspectiva resultou na demolição de muitos aglomerados e na realocação da população para novos conjuntos habitacionais localizados em periferias distantes (Magalhães e Villarosa, 2012).

Como consequência desse processo de exclusão, muitas famílias não encontraram outra opção a não ser se instalar em áreas remotas, carentes de infraestrutura urbana. Essas habitações foram construídas em terrenos de baixo valor, ou seja, em locais que não atraíam o interesse do mercado imobiliário (Reis, 2019). Essa dinâmica não apenas aprofundou a marginalização social dessas famílias, como também revelou que o espaço urbano é estruturado de forma excludente pela lógica do sistema capitalista. A dificuldade de acesso a uma moradia digna e bem localizada não é fruto de uma falha das políticas urbanas, mas sim parte de um mecanismo que perpetua a segregação socioespacial. Assim, essas famílias são continuamente empurradas para as periferias, muitas vezes em áreas irregulares ou informalmente ocupadas, como favelas e assentamentos afastados dos centros urbanos.

A questão habitacional nas cidades é um fenômeno profundamente enraizado nas dinâmicas sociais e históricas, sendo diretamente influenciada pelas exigências de reprodução do capital no contexto urbano. Esse processo está intimamente ligado ao modo como o capitalismo molda o espaço urbano, gerando desigualdades que se manifestam em uma série de situações de exclusão social. Como resultado, surgem diversas problemáticas, como o aumento da pobreza e à expansão das favelas. Essas contradições, alimentadas pelas necessidades econômicas e pela lógica de acumulação do capital, produzem um ambiente urbano marcado por profundas disparidades sociais, onde a segregação espacial e a falta de acesso à moradia adequada se tornam questões centrais no debate sobre as cidades contemporâneas.

A "Comunidade da Paz", foco principal desta pesquisa, é uma ocupação irregular situada em Biguaçu, município pertencente à região metropolitana de Florianópolis, e enfrenta os

típicos desafios enfrentados por áreas urbanas em processo de favelização. Localizada em um contexto de crescente urbanização e desigualdade, essa comunidade lida com uma série de dificuldades associadas à precariedade de infraestrutura e de serviços públicos básicos. A proximidade de Biguaçu com a capital de Santa Catarina, Florianópolis, tem atraído um fluxo contínuo de migrantes em busca de melhores condições de vida e de novas oportunidades de trabalho. Essa migração crescente tem agravado a pressão sobre o território, uma vez que o aumento da população resulta em uma sobrecarga para as infraestruturas locais, ampliando os problemas de moradia e o processo de formação de novas áreas de exclusão social.

Assim, a realidade da "Comunidade da Paz" reflete um problema mais amplo observado em diversas cidades brasileiras. Pelos ingredientes que o compõem - combinação de migração intensiva, ausência de planejamento adequado e crescimento urbano desordenado –, gera desafios consideráveis para a implementação de políticas urbanas eficazes e equitativas.

Diversas legislações foram elaboradas em nosso país no intuito de abordar a organização do espaço urbano. A regularização fundiária se destaca como uma das medidas propostas para amenizar os efeitos negativos da urbanização desordenada. O objetivo é converter ocupações irregulares em áreas formalizadas, promovendo melhorias na qualidade de vida dos moradores e integrando essas comunidades ao planejamento urbano da região.

A Lei nº 13.465, de 2017, constitui o marco legal mais recente e abrangente sobre a Regularização Fundiária no Brasil, estabelecendo diretrizes nacionais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Essa legislação parte do reconhecimento da existência de núcleos urbanos informais consolidados que, apesar de ocupados há anos, permanecem à margem da legalidade fundiária e da plena integração à estrutura urbana. A norma define um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização desses territórios, com o objetivo de promover o direito à cidade.

Com a promulgação dessa lei, os municípios brasileiros passaram a ter a responsabilidade de adequar seus instrumentos de planejamento e gestão urbana, de modo a incorporar os princípios e procedimentos estabelecidos pela nova legislação. No caso do município de Biguaçu, em Santa Catarina, essa adaptação se concretizou por meio da criação da Lei Complementar nº 181/2019, que internalizou os dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017. Posteriormente, o Decreto Municipal nº 76/2021 regulamentou o processo de regularização no âmbito local, instituindo a Comissão de Regularização Fundiária Urbana como instância responsável por conduzir, coordenar e deliberar sobre os processos administrativos relacionados à Reurb.

Essa comissão, formalmente constituída a partir da gestão municipal iniciada em 2021, é composta por profissionais de diferentes áreas, cuja atuação se dá de forma articulada conforme suas competências técnicas. Sua função é analisar os requerimentos de regularização apresentados por moradores ou seus representantes legais, garantindo que o processo ocorra de forma técnica, eficiente e em consonância com os marcos legais vigentes. Nesse sentido, a experiência de Biguaçu reflete a aplicação prática dos instrumentos previstos pela Lei nº 13.465/2017, ao mesmo tempo em que evidencia a importância da atuação municipal na promoção de políticas públicas de urbanização.

É imprescindível destacar que a regularização fundiária deve ir além da mera legalização da posse da terra, configurando-se como um processo integral que visa promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida dos moradores das áreas regularizadas. Dessa forma, a regularização fundiária deve ser entendida como uma estratégia fundamental para garantir a permanência das populações que ocupam irregularmente áreas urbanas, as quais frequentemente se encontram excluídas dos serviços e direitos assegurados pela cidade formal. Essa abordagem orienta-se pela efetivação da função social da propriedade, com ênfase na garantia do direito à moradia digna.

No presente trabalho, a moradia digna é concebida como algo que transcende a simples existência de um abrigo físico, abrangendo o acesso a infraestrutura urbana adequada, saneamento básico, segurança, mobilidade e serviços públicos essenciais — elementos indispensáveis para o exercício pleno da cidadania, como bem aponta Maricato (2003). Essa compreensão amplia a perspectiva sobre as políticas de regularização fundiária, reforçando que seu sucesso não se limita à titulação da terra, mas exige a articulação de medidas que assegurem condições concretas de vida digna aos moradores.

Partindo dessa perspectiva ampliada, a pesquisa volta-se para a análise da implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) na Comunidade da Paz, que teve início com a propositura de uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina. No entanto, para além do reconhecimento legal da posse, é necessário refletir sobre os impactos concretos dessa política na vida da população local. Assim, a questão central deste estudo é: à luz do conceito de moradia digna, quais são os avanços e os limites da Reurb na Comunidade da Paz? A relevância da investigação reside no entendimento de que a simples concessão da titularidade formal, quando não acompanhada de intervenções estruturais e da efetiva oferta de serviços públicos, pode ser insuficiente para garantir melhorias reais e duradouras na qualidade de vida dos moradores beneficiados.

1.1 OBJETIVOS

As políticas de regularização fundiária no Brasil apresentam, historicamente, uma lacuna significativa, caracterizada pela predominância de iniciativas voltadas à legalização da posse, frequentemente dissociadas de ações integradas que promovam melhorias urbanas, ambientais e sociais nos territórios informalmente ocupados. Esse enfoque restrito limita o potencial da regularização fundiária como instrumento efetivo de direito à cidade, ao não contemplar, de forma ampla, as múltiplas dimensões que envolvem a moradia digna. Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de abordagens mais abrangentes, intersetoriais e territorialmente sensíveis. É nesse contexto que se insere a presente dissertação, cujos objetivos serão descritos a seguir.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar os avanços e limites da Regularização Fundiária Social na Comunidade da Paz à luz do conceito de moradia digna.

1.2.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Identificar o contexto social, jurídico e institucional que motivou a implementação da Reurb Social na Comunidade da Paz;
- Investigar as características socioeconômicas dos moradores da Comunidade da Paz, a fim de compreender os fatores que os levaram a fixar residência na área;
- Analisar a percepção dos moradores em relação à Reurb Social e à efetividade dessa política pública na promoção do direito à moradia digna;
- Compreender a participação e o envolvimento da comunidade no processo de implementação da Reurb Social;
- Examinar os efeitos socioeconômicos decorrentes da regularização fundiária na Comunidade da Paz, incluindo aspectos como melhorias habitacionais e especulação imobiliária.

- Analisar os principais entraves administrativos, institucionais e estruturais enfrentados ao longo da implementação da Reurb Social na referida comunidade.

A definição desses objetivos possibilita a realização de uma análise abrangente dos impactos da Reurb Social na Comunidade da Paz, contemplando suas dimensões legais, estruturais e sociais. A proposta é avaliar em que medida essa política pública tem efetivamente promovido o direito à moradia digna e, nos casos em que forem identificadas limitações, compreender os fatores que têm contribuído para a persistência desses obstáculos.

Ao longo do processo de investigação sobre a política de Regularização Fundiária, foram formuladas hipóteses que visam aprofundar a compreensão acerca da dinâmica de sua implementação no município de Biguaçu. Dentre as hipóteses levantadas nesta pesquisa, destaca-se, em primeiro lugar, a possibilidade de que a priorização da Regularização Fundiária Urbana na modalidade Específica esteja sendo motivada por interesses de natureza financeira. Isso porque, nesse modelo, os custos do processo são transferidos para os próprios beneficiários, o que representa uma forma de desoneração para o poder público municipal. Em outras palavras, ao adotar preferencialmente a Reurb Específica, a administração municipal evita arcar com os custos que seriam de sua responsabilidade na Reurb Social, voltada às populações de baixa renda.

Uma segunda hipótese considera que as dificuldades na implementação da Reurb Social na Comunidade da Paz podem estar relacionadas ao crescimento expressivo dos processos de Reurb Específica no município. Isso indicaria uma possível escolha política e administrativa por parte do poder público, priorizando determinados territórios ou grupos sociais em detrimento de outros.

Por fim, também se cogita que a regularização fundiária em Biguaçu possa estar sendo utilizada como instrumento para atender a interesses específicos, seja de agentes econômicos, políticos ou de determinados setores da sociedade, em vez de ser orientada exclusivamente pelo direito à moradia digna e pela justiça social.

Essas hipóteses refletem elementos cruciais para a análise da política de regularização fundiária, na medida em que envolvem condicionantes financeiros, sociais, econômicos e políticos que influenciam sua implementação. Tal perspectiva exige uma abordagem crítica e contextualizada, capaz de revelar os reais objetivos, limites e impactos dessa política pública no território municipal.

Para compreender com maior profundidade esse processo, a pesquisa incluiu a análise das legislações que fundamentam a política urbanística de regularização fundiária, bem como o levantamento de núcleos urbanos irregulares com distintas características socioespaciais.

Observa-se que, assim como ocorre em diversos municípios brasileiros, Biguaçu enfrenta o desafio do crescimento de assentamentos informais, impulsionado, em grande parte, pela migração de famílias em situação de vulnerabilidade social. Essas populações, diante da exclusão dos mercados formais de habitação, acabam ocupando áreas precárias, desprovidas de infraestrutura e serviços básicos, o que evidencia a urgência de políticas públicas integradas que vão além da simples titulação e promovam, de fato, o direito à moradia digna.

1.2 METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta pesquisa foi escolhida com base na necessidade de uma compreensão aprofundada e contextualizada do processo de regularização fundiária urbana em andamento na Comunidade da Paz, situada no Bairro Jardim Janaína, na região norte do município de Biguaçu, pertencente à região metropolitana da capital catarinense. A complexidade inerente a esse processo demanda uma abordagem que transcenda os aspectos meramente legais e institucionais, incluindo também as condições materiais locais, as relações de poder e as contradições sociais que atravessam o território e influenciam diretamente a implementação da política pública.

Diante desse cenário, optou-se pela realização de um estudo de caso, estratégia metodológica adequada para investigar fenômenos inseridos em contextos específicos e dinâmicos. Conforme Gil (2009), o estudo de caso permite uma análise detalhada das múltiplas dimensões envolvidas em um processo social, viabilizando o exame das interações entre os diferentes atores, das decisões institucionais e de seus impactos concretos sobre o território e a população. No âmbito da Regularização Fundiária Urbana Social, essa abordagem possibilita identificar as particularidades locais do processo de regularização, as formas de participação comunitária, bem como as implicações sociais, jurídicas, urbanísticas e políticas decorrentes de sua implementação.

A pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, orientada para a compreensão das desigualdades no acesso à moradia digna por populações de baixa renda residentes em áreas urbanas vulneráveis. A abordagem qualitativa permite captar as percepções, motivações, experiências e expectativas dos sujeitos envolvidos, fornecendo subsídios essenciais para uma análise crítica do processo de regularização fundiária.

Para tanto, foram empregadas duas técnicas principais: (i) pesquisa bibliográfica e documental, destinada à construção do referencial teórico e à análise das normativas que regulamentam a Reurb; e (ii) entrevistas semiestruturadas realizadas com moradores da Comunidade da Paz.

Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é fundamental para fundamentar teoricamente o estudo de caso, permitindo a compreensão dos marcos conceituais da regularização fundiária e suas implicações socioeconômicas.

O percurso analítico iniciou-se com visitas de campo à Comunidade da Paz, realizadas em janeiro de 2024. Durante esse período, foram conduzidas observações e realizadas entrevistas com os moradores. No total, 24 pessoas foram entrevistadas, o que representa aproximadamente 20% das 120 famílias residentes na comunidade.

A seleção inicial dos participantes priorizou famílias com mais de 18 anos de permanência no território, ou seja, aquelas estabelecidas desde 2007, com o intuito de registrar relatos de moradores com longa vivência local. Contudo, apenas 14 famílias com esse perfil foram localizadas e efetivamente entrevistadas. Para ampliar o número de participantes, outras pessoas foram abordadas durante as visitas à comunidade, selecionadas de forma aleatória, sem critérios pré-estabelecidos além do requisito de residirem na Comunidade da Paz. Dentre elas, 10 manifestaram interesse em participar e foram incluídas na pesquisa. Essas famílias residem na comunidade há períodos variados, não superiores a 10 anos.

A pesquisa documental foi desenvolvida ao longo de 2024, contemplando a análise dos documentos referentes aos processos de reintegração de posse movidos pela Prefeitura de Biguaçu contra os moradores da Comunidade da Paz, bem como a análise da Ação Civil Pública na qual a Prefeitura figurou como ré, resultando na determinação da execução da Reurb.

A partir desse conjunto documental, foi possível reunir informações relevantes acerca da formação da comunidade, dos motivos que motivaram a ocupação da área, da percepção dos moradores sobre o processo de regularização fundiária em curso e de suas expectativas em relação à concretização do direito à moradia digna. Os dados coletados forneceram subsídios fundamentais para uma análise crítica da política de regularização fundiária no município, com ênfase em seus avanços, limitações e contradições.

1.3 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender a efetividade da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social como instrumento que ultrapassa a simples formalização da posse da terra, buscando identificar em que medida essa política pública tem promovido melhorias reais nas condições de vida de populações historicamente marginalizadas. Embora a titulação da propriedade represente um avanço importante, ela não é, por si só,

suficiente para garantir o direito à moradia digna, sobretudo quando não vem acompanhada de investimentos em infraestrutura urbana e acesso a serviços essenciais como abastecimento de água, energia elétrica, saneamento básico e pavimentação.

Nesse sentido, a análise da Reurb Social na Comunidade da Paz, em Biguaçu/SC, adquire relevância não apenas por seu caráter local, mas por evidenciar questões estruturais relacionadas à efetivação desse instrumento em diversos contextos urbanos brasileiros. A pesquisa busca verificar se a política tem promovido transformações concretas na vida dos moradores ou se sua aplicação tem se restringido a um processo formal e limitado, incapaz de produzir mudanças substanciais na realidade social dos beneficiários.

Ao examinar simultaneamente as expectativas dos moradores e as limitações do processo, este estudo busca contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados na implementação de políticas públicas de regularização fundiária. Pretende, ainda, evidenciar a necessidade de abordagens integradas que transcendam a mera titulação e incorporem ações voltadas à melhoria da infraestrutura urbana e à ampliação do acesso a serviços essenciais, assegurando, assim, a efetivação plena do direito à moradia digna.

Quando a regularização fundiária é acompanhada pela oferta de serviços essenciais e por investimentos em infraestrutura urbana, seus efeitos transcendem a garantia formal da posse, contribuindo também para a valorização do território e o fortalecimento da autonomia dos moradores. Essa conjugação de fatores tende a estimular iniciativas individuais e coletivas de qualificação das moradias, gerando um ciclo no qual a segurança jurídica e as condições materiais adequadas promovem a melhoria da qualidade de vida e a ampliação da dignidade social.

Essa articulação entre regularização fundiária e qualidade de vida evidencia a importância de políticas públicas integradas, capazes de articular dimensões sociais, econômicas e infraestruturais. Tais políticas devem ir além da entrega de títulos de propriedade, incorporando ações efetivas voltadas à promoção do desenvolvimento comunitário e à superação das vulnerabilidades urbanas. Assim, a efetivação do direito à moradia digna requer uma abordagem abrangente, sustentada por compromissos institucionais que reconheçam a moradia como um direito social e urbano, e não apenas como um bem legalmente regularizado.

Granja e Magalhães (2021) ressaltam o potencial da regularização fundiária para impactar positivamente as condições habitacionais, desde que sua implementação esteja orientada por um compromisso com os interesses e necessidades reais das populações envolvidas. Tal compreensão exige que a política vá além da lógica meramente cartorial ou

técnica, incorporando dimensões sociais, econômicas e territoriais que assegurem, de fato, o direito à cidade.

A motivação para este estudo também é alimentada pela experiência profissional da pesquisadora, assistente social atuante na Secretaria de Planejamento de Biguaçu, com atuação direta na Comissão de Regularização Fundiária desde 2021. O Serviço Social, desde suas origens, está intrinsecamente vinculado às contradições do processo de urbanização brasileira, sendo chamado a intervir sobre expressões da questão social como pobreza, segregação urbana, favelização e ausência de serviços públicos, elementos que se manifestam de forma contundente nos territórios objeto da Reurb Social.

Entre as atribuições desempenhadas pela assistente social na Comissão da Reurb, destacam-se a análise de processos, a notificação de ocupantes, a mobilização da população para adesão ao programa, a orientação sobre os procedimentos de regularização e a classificação dos núcleos como Reurb Social ou Específica. A vivência cotidiana nesse contexto contribuiu para o acúmulo de conhecimento prático e teórico sobre os entraves e potenciais dessa política, especialmente quanto às dificuldades enfrentadas pelos municípios, que vão desde restrições orçamentárias até a limitada compreensão institucional sobre a complexidade do processo.

O embasamento teórico desta pesquisa apoia-se em autores que analisam criticamente a urbanização brasileira sob a lógica do capital e os efeitos da segregação socioespacial sobre o direito à moradia. Milton Santos, por exemplo, é referência central ao discutir como a produção desigual do espaço urbano gera exclusões e aprofunda desigualdades. David Harvey, em uma perspectiva internacional, evidencia como o capitalismo molda o espaço urbano a partir de interesses econômicos, aprofundando processos de exploração e marginalização. Raquel Rolnik, por sua vez, traz contribuições fundamentais sobre moradia, especulação imobiliária e os limites da regularização fundiária como instrumento de justiça urbana.

Autores como Ermínia Maricato e James Holston aprofundam a discussão sobre periferias urbanas, informalidade e a construção desigual das cidades, enquanto Maria Inês Sugai contribui com estudos voltados à segregação socioespacial na região metropolitana de Florianópolis. Marilda Iamamoto, Vera Telles e Robert Castel refletem sobre as expressões contemporâneas da questão social no espaço urbano, enquanto Lúcio Kowarick analisa o crescimento das cidades e os processos de ocupação informal.

Dessa forma, esta pesquisa se justifica tanto pela relevância teórica e acadêmica do tema quanto pela sua importância prática para o aperfeiçoamento de políticas públicas que assegurem o direito à moradia digna, a inclusão urbana e a superação das desigualdades estruturais que marcam o território brasileiro.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente dissertação está estruturada em três seções principais, organizadas de forma a propiciar uma abordagem integrada do objeto de estudo: o processo de regularização fundiária na Comunidade da Paz. Essa divisão visa articular a fundamentação teórica com a realidade concreta da ocupação urbana, permitindo uma análise crítica das políticas públicas voltadas à regularização de assentamentos informais.

A primeira seção é dedicada à construção do referencial teórico, que sustenta a análise do estudo de caso. Essa etapa é composta por três eixos centrais: a urbanização brasileira e sua contribuição para o agravamento das expressões da questão social, com ênfase na exclusão socioespacial; a trajetória da regularização fundiária no Brasil, com foco nos instrumentos voltados às populações de baixa renda; e a Regularização Fundiária Urbana como política pública voltada à efetivação do direito à moradia digna, nos termos da Lei nº 13.465/2017. O objetivo desta seção é apresentar uma base teórica consistente que possibilite a compreensão dos fatores históricos e legais que deram origem e moldaram a realidade das comunidades urbanas formadas de maneira irregular.

A segunda seção aborda a trajetória do desenvolvimento urbano do município de Biguaçu, analisando os fatores que influenciaram seu processo de expansão e a consequente conformação de ocupações irregulares. Destaca-se, nesse contexto, o papel desempenhado pela proximidade com a capital catarinense, Florianópolis, bem como as características geográficas de Biguaçu, que, por ser um município litorâneo, apresenta atrativos específicos para a ocupação do solo urbano.

Na terceira e última seção, são apresentados e discutidos os resultados empíricos da pesquisa, com base em entrevistas realizadas com moradores da Comunidade da Paz e em documentos oficiais, como os relatórios anexados à Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Santa Catarina contra o município de Biguaçu, bem como o processo de Reintegração de Posse movido pela prefeitura municipal. Inicialmente, são sistematizadas informações sobre a formação da comunidade e os dados socioeconômicos de seus moradores, organizados em duas categorias: os participantes do processo administrativo de Reurb e os entrevistados no âmbito desta pesquisa. Em seguida, realiza-se a análise das entrevistas conduzidas com 24 famílias residentes na comunidade, com o propósito de compreender tanto a origem e evolução da ocupação quanto as percepções e expectativas dos moradores em relação ao processo de regularização fundiária.

A análise proposta visa destacar a importância de garantir aos núcleos urbanos informais de interesse social o acesso efetivo às medidas previstas na Lei nº 13.465/2017. Embora a titulação da posse configure um passo essencial no processo de regularização, ela não é, por si só, suficiente para assegurar o direito pleno à moradia digna.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESAFIOS DE ACESSO À MORADIA DIGNA EM ÁREAS URBANAS IRREGULARES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO DA COMUNIDADE DA PAZ - BIGUAÇU/SC

Nesta seção, apresentam-se os referenciais teóricos que sustentam a análise do estudo de caso desenvolvido na Comunidade da Paz, localizada no município de Biguaçu/SC. A partir de uma revisão crítica da literatura, são discutidas as contribuições de autores que abordam a relação entre os processos de urbanização no Brasil e seus desdobramentos sociais, com ênfase na trajetória da regularização fundiária em áreas ocupadas por populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A questão central que orienta esta pesquisa consiste em analisar os limites e os avanços da política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) na Comunidade da Paz, à luz do conceito de moradia digna. Para tanto, é necessário compreender o contexto das políticas urbanas de regularização no Brasil, historicamente marcadas por uma abordagem fragmentada, que separa os aspectos jurídicos dos urbanísticos, ambientais e sociais. Essa dissociação tem implicado na concessão da titularidade de imóveis sem, contudo, assegurar os investimentos necessários em infraestrutura e serviços públicos essenciais, o que compromete a efetividade do direito à moradia digna.

O crescimento acelerado e desordenado das cidades brasileiras agravou as desigualdades no acesso ao espaço urbano, tornando a moradia digna um direito fundamental previsto pela Constituição Federal de 1988, vinculado ao direito à cidade. Apesar disso, parcelas significativas da população de baixa renda continuam recorrendo à ocupação informal de áreas urbanas, diante da ausência de políticas habitacionais inclusivas. Nessas ocupações, a precariedade das condições de moradia, a insegurança da posse e a carência de infraestrutura básica resultam em graves violações de direitos, além de perpetuarem a exclusão social.

A partir da base teórica fundamentada na crítica estrutural ao modo de produção capitalista, esta análise concentra-se nas dinâmicas de produção desigual do espaço urbano, entendidas como uma característica estrutural do processo de urbanização sob a lógica do capital. Nessa perspectiva, o espaço urbano é concebido como socialmente produzido, refletindo e reproduzindo as desigualdades socioeconômicas que marcam as relações sociais. Compreender as disparidades no acesso à terra, torna-se fundamental para analisar os obstáculos enfrentados pelas populações vulneráveis no exercício pleno do direito à cidade. A crítica à urbanização capitalista permite evidenciar as formas de exclusão territorial e a

segregação socioespacial, revelando como tais desigualdades se constituem em barreiras estruturais à inclusão urbana e à justiça espacial.

Neste contexto, é também objeto de análise a formulação da legislação brasileira sobre regularização fundiária, com destaque para a Lei nº 13.465/2017, que institui a Reurb. Tal marco legal representa um avanço normativo ao estabelecer diretrizes para a formalização de assentamentos informais, especialmente os ocupados por famílias de baixa renda. Entretanto, a efetividade dessa legislação depende de sua implementação articulada a ações intersetoriais que promovam, simultaneamente, a segurança jurídica, o acesso a serviços urbanos essenciais e o fortalecimento das redes de proteção social.

A Reurb deve ser compreendida não apenas como um instrumento de titulação de propriedade, mas como uma ferramenta voltada à promoção da justiça social. Nesse sentido, a justiça social refere-se à construção de uma sociedade mais equitativa, na qual as desigualdades econômicas, sociais e políticas sejam enfrentadas por meio da implementação de políticas públicas, da ampliação da participação democrática e do reconhecimento das diferenças que compõem o tecido social.

Merecem destaque as ocupações localizadas em áreas de preservação permanente (APPs) e zonas de risco, como é o caso da Comunidade da Paz, situada em um território com essas características. Tais contextos impõem desafios complexos à gestão pública, exigindo a conciliação entre a proteção ambiental e a garantia da segurança habitacional. Nesses espaços, as intervenções urbanísticas devem ser planejadas de forma integrada, contemplando tanto a sustentabilidade ecológica quanto a permanência digna das famílias residentes, que, em sua maioria, não dispõem de alternativas habitacionais em áreas regularizadas e seguras.

Adicionalmente, discute-se o impacto da regularização fundiária sobre a especulação imobiliária e a segregação urbana. Embora a formalização da posse possa garantir estabilidade e acesso a direitos, há o risco de valorização excessiva da terra, tornando essas áreas atrativas ao capital imobiliário. Tal processo pode provocar a expulsão progressiva dos moradores originais, agravando a desigualdade socioespacial. A regularização, nesse sentido, pode tanto promover a permanência digna quanto, paradoxalmente, desencadear novas formas de exclusão.

Por fim, esta seção culmina em uma reflexão crítica sobre a Lei nº 13.465/2017, avaliando seu potencial real de contribuir para a melhoria das condições de vida em assentamentos informais. A análise busca compreender se, na prática, a implementação da Reurb Social assegura, além da legalização fundiária, o acesso a uma infraestrutura urbana adequada, a

serviços públicos essenciais, como saúde, educação, transporte e saneamento e à efetiva inclusão das comunidades beneficiadas. A investigação teórica propõe-se a oferecer os fundamentos necessários para compreender os dilemas e as potencialidades da regularização fundiária enquanto instrumento de promoção da justiça urbana e de efetivação do direito à moradia digna. Nesse contexto, a análise parte da relação entre justiça urbana e as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, evidenciando como esse modelo contribui para a produção desigual do espaço urbano e para a perpetuação das exclusões socioespaciais.

2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O ACIRRAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL

O processo de urbanização no país se intensificou partir de 1930, quando se iniciaram novas condições políticas e organizacionais (Santos, 1993). A grande cidade capitalista se transformou em lugar de ocorrência de uma série de processos sociais de exclusão, acirrando a questão social.

A questão social pode ser entendida como o conjunto de problemas e conflitos que surgem a partir da formação e desenvolvimento da classe operária, o proletariado, e da sua relação conflituosa com a burguesia (a classe dominante). Segundo Iamamoto (2007), a questão social exige o reconhecimento do proletariado como uma classe distinta, o que gera tensões políticas e sociais que vão além da simples ajuda ou repressão — demandando mudanças estruturais nas relações de poder e na organização da sociedade.

De acordo com Telles (1996), a questão social não é um fenômeno isolado, mas parte de um processo histórico contínuo em que as desigualdades se reproduzem, muitas vezes disfarçadas por discursos que as apresentam como naturais ou individuais. Assim, a questão social reflete as desigualdades profundas da sociedade que permanecem invisíveis e não enfrentadas adequadamente.

Na prática, a questão social se manifesta em problemas concretos como desemprego, pobreza extrema, crescimento desordenado das favelas e falta de acesso à moradia digna, especialmente em grandes cidades. Como destaca Santos (1993), as cidades contemporâneas passaram a concentrar grande parte da pobreza, funcionando como espaços que atraem e mantêm populações em condições precárias.

Portanto, a questão social é o resultado das desigualdades estruturais e das contradições próprias do sistema capitalista, que se expressam nas condições de vida desfavoráveis de grande parte da população, exigindo intervenções políticas e sociais profundas para sua superação.

Castel (1996) argumenta que, nos primeiros estágios da industrialização, quando a questão social se impôs explicitamente pela primeira vez, os proletários não estavam plenamente integrados à sociedade industrial. Não passavam de força de trabalho e, com a migração em massa para os centros urbanos, logo se tornaram uma força de trabalho excedente. Esta situação resultou na formação de uma população empobrecida e desconectada de seus vínculos rurais, o que, por sua vez, representava uma ameaça à ordem social estabelecida.

A partir da década de 1930, a ação conjunta de vários fatores políticos, econômicos e sociais começaram a provocar transformações. Com as massas urbanas necessárias à industrialização, acirrou-se a chamada “questão social”, mas esta começou a ser tratada menos como “um caso de polícia”, e mais como um caso para intervenção do Estado (Oliven, 2010).

Em 1955, o então presidente Juscelino Kubitschek atuou para uma rápida industrialização, investindo nos setores de infraestrutura, como estradas, hidrelétricas, aeroportos, sistemas de comunicação e setores produtivos das indústrias de base, como as siderúrgicas e os polos petroquímicos. Durante esse período, foram ínfimos os investimentos nos setores sociais, fazendo com que as expressões da questão social se intensificassem.

Na década de 1960, a urbanização acelerada, ocasionada pela industrialização, provocou grave déficit no setor habitacional. Entre 1940 e 1960, a população urbana cresceu de 13 milhões para 138 milhões, e a taxa de urbanização no país passou de 31,2% para 81,2% (Reis, 2019).

A ditadura militar, que se iniciou em 1964, fez crescer a acumulação capitalista industrial a níveis mais elevados em associação com o capital estrangeiro. As cidades, portanto, tornaram-se crescentemente como centros de produção e como símbolos de desenvolvimento (Oliven, 2010).

O processo de desenvolvimento das áreas urbanas no Brasil foi fortemente marcado pela lógica do capitalismo moderno, cuja dinâmica de crescimento econômico concentrou riqueza e intensificou as desigualdades sociais (Sugai, 2002). Essa forma de modernização, excludente em sua essência, não apenas agravou os índices de pobreza, mas também produziu novas formas de vulnerabilidade social, impactando diretamente os setores mais marginalizados da população urbana.

Conforme destaca Telles (1996), a questão social no contexto urbano não se restringe à condição de pobreza material ou à miséria, mas inclui, de maneira mais ampla, a negação de

direitos, a ausência de políticas públicas eficazes e a exclusão de amplas parcelas da população dos processos de desenvolvimento. Trata-se de uma modernização que, ao mesmo tempo em que promove avanços tecnológicos e econômicos, impõe a precarização das condições de vida, gerando um cenário de instabilidade, insegurança e ausência de perspectivas para grande parte da sociedade.

Para Harvey (1980), a pobreza não se limita a uma questão econômica. Ela se traduz na exclusão do "direito à cidade". Os trabalhadores, ao não terem acesso a espaços urbanos regulares, são forçados a viver em áreas periféricas e, muitas vezes, irregulares. Na busca por melhores condições de vida e proximidade com o trabalho, muitos trabalhadores ocupam encostas e terrenos nas margens da cidade, formando cortiços e favelas.

Maricato (2015) destaca que, até os anos 1980, as favelas eram vistas principalmente como "casos de polícia", ou seja, como problemas a serem reprimidos. Contudo, a partir dessa década, começaram a ser reconhecidas como questões de políticas sociais, refletindo exigindo uma mudança de abordagem por parte do Estado sobre as condições de vida da população de baixa renda. A partir desse momento, as favelas passaram a ser tratadas não apenas como espaços de ilegalidade e desordem, mas também como áreas necessitadas de políticas públicas que garantissem direitos e melhores condições a seus habitantes.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, em seu texto fortaleceu a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas a partir de direitos civis, políticos e sociais. Na Constituição, delinear-se novos caminhos para a política urbana brasileira. E nela houve a tentativa de minimizar a exclusão socioespacial, com previsão de atender com políticas sociais as famílias de baixa renda.

Nesse contexto, surge o debate sobre a moradia como função social, embora com pouca efetividade. Como destacam Monteiro e Veras (2017), até a década de 1990, o poder público implementou políticas que concentravam a renda, o que agravou ainda mais as desigualdades sociais e impactou diretamente as questões urbanas. Essas políticas têm efeitos que perduram até os dias atuais.

Holston (2013) aponta que, em poucas décadas, a classe trabalhadora urbana desafiou a norma histórica dominante no Brasil, que vinculava a cidadania a exclusão, a desigualdade, a ilegalidade e a submetia à lógica do privilégio social. O autor destaca que o crescimento das periferias urbanas, autoconstruídas, gerou um conflito entre duas formas de cidadania: uma, insurgente, na qual a classe trabalhadora reivindicava o direito à cidade e a seus recursos; a outra, entrincheirada, preservava privilégios exclusivos a determinados grupos, reforçando as desigualdades sociais e territoriais.

Nesse contexto, as políticas urbanas no Brasil surgiram como resposta à crise gerada pelo crescimento desordenado dos centros urbanos. No entanto, essas políticas foram majoritariamente moldadas pelos interesses do capital imobiliário e das grandes empreiteiras, o que levou à financeirização da habitação e intensificou a segregação urbana (Maricato, 2015). Esse modelo de planejamento urbano contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais e pelo aumento das vulnerabilidades nas periferias das cidades.

Os moldes da política habitacional provocaram o surgimento de novas áreas irregulares; por outro, a inércia do poder público em atuar sobre a questão, durante décadas, somada ao modelo de planejamento urbano que alimentava o processo de produção da ilegalidade, fez aumentar o número de assentamentos irregulares (Bezerra e Chaer, 2020).

Sugai (2002) ressalta que é nos espaços intraurbanos, que as desigualdades, as injustiças e as contradições se materializam e o separatismo social adquire visibilidade através da segregação espacial. Esta segregação, ocasionada pelos altos custos de moradias em áreas regularizadas, tem impulsionado a população de baixa renda a ocupar áreas precárias.

Nas cidades, esse processo adquiriu contornos concretos, manifestando-se espacialmente e refletindo-se na nova estrutura de classes que nelas se consolidou. Tal dinâmica resultou na intensificação da pobreza urbana e no aumento da massa de trabalhadores pobres que, diante da ausência de políticas públicas eficazes, buscavam sua sobrevivência de forma autônoma nas periferias em expansão. Esse contexto urbano se caracteriza por múltiplos problemas, que vão desde a poluição ambiental até o colapso dos sistemas de transporte. Além disso, evidencia-se a persistente e dramática reprodução da questão habitacional popular, conforme apontam Telles e Cabanes (2006).

Kowarick (2009) relata o caso da cidade de São Paulo, em que os moradores que pagavam aluguéis nos centros urbanos, quase sempre caríssimos, não compatíveis com seus salários, para poderem ter suas próprias habitações acabavam por adquirir lotes, muitas vezes em áreas rurais, em razão de seus baixos preços. Estas áreas, porém, eram desprovidas de serviços urbanos. Por se tratar terrenos ilegais do ponto de vista de legislação urbana, representavam, os poderes públicos, desobrigação de realizar investimentos.

Este mesmo autor, já em 1979, descrevia esse fenômeno como espoliação urbana, um processo pelo qual os que viviam em terrenos irregulares eram sistematicamente privados de seus direitos fundamentais e dos recursos urbanos. Mesmo dentro da área urbana, ainda de acordo com o mesmo autor, a espoliação envolvia a exploração dos habitantes que habitavam as regiões periféricas, não apenas perdendo suas terras, mas também privados do acesso a

serviços públicos, a infraestrutura adequada e a direitos urbanos essenciais, que lhes eram negados.

Essa espoliação urbana leva à vulnerabilidade. Para Kowarick (2009), essa vulnerabilidade não é uma característica individual ou momentânea, mas uma condição estruturada pelas desigualdades sociais, econômicas e espaciais do modelo capitalista de urbanização. O autor afirma ser ela um reflexo direto da estrutura desigual da sociedade capitalista, para a qual o processo de urbanização não visa atender às necessidades de toda a população, mas garantir benefícios a uma pequena parte dessa sociedade, resultando na exclusão e precarização das condições de vida nas áreas periféricas.

Kowarick (1979) analisa o papel do Estado no processo de vulnerabilidade urbana, destacando sua atuação central na reprodução e perpetuação das desigualdades sociais e espaciais. Longe de atuar como um agente neutro ou imparcial, o Estado configura-se como um dos principais responsáveis pela espoliação urbana, manifestada na exclusão sistemática das populações vulneráveis do acesso aos direitos e recursos urbanos.

Segundo Harvey (1980), o Estado, ao não prover moradia acessível, acaba gerando um cenário em que as populações vulneráveis são forçadas a buscar alternativas em áreas irregulares, por serem o refúgio que lhes resta diante da ausência de soluções públicas adequadas. Assim, as ocupações irregulares, longe de serem um problema isolado, inserem-se em uma dinâmica mais ampla, em que a falta de ação governamental e a lógica do sistema capitalista perpetuam a desigualdade no acesso a uma moradia digna.

Kowarick (2009) destaca que a “clandestinidade” ou “ilegalidade” associada à expansão urbana possui um caráter eminentemente formal, pois os órgãos públicos não apenas tinham pleno conhecimento dessas práticas, como também as estimulavam, tornando-as a regra dominante no processo de ocupação do solo. Essa contradição evidencia que o planejamento urbano oficial atua, na prática, como um “não planejamento”, refletindo a forma como as políticas públicas são inseridas e operam dentro do sistema capitalista, reproduzindo e legitimando as dinâmicas de exclusão e desigualdade urbana.

A predominância das ocupações informais no processo de urbanização não pode ser compreendida apenas como resultado de falhas na implementação das políticas públicas ou do planejamento urbano, mas sim como expressão da forma como o Estado atua na sociedade capitalista. A recorrente criação de legislações que, embora formalizadas, permanecem ineficazes na prática, evidencia a relação entre o Estado e as classes sociais, refletida nas diretrizes do planejamento urbano e das políticas sociais — especialmente nas políticas

habitacionais voltadas à provisão de moradia e ao acesso ao solo urbano pela classe trabalhadora.

No sistema capitalista, o Estado se configura como um instrumento para manter a ordem e controlar os conflitos entre classes com interesses econômicos opostos, como a classe trabalhadora e a classe dominante. Para exercer esse controle, o Estado deve aparecer como uma instituição neutra, que atende aos interesses de todos. Disso é que lhe vem a legitimidade, que é o que permite exercer com mais eficiência seu papel de controle da sociedade e de garantidor dos interesses de todos. A crítica, porém, está em atender a interesses particulares das classes dominantes, cumprindo um papel de reprodução do sistema capitalista. A noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito com o Estado é um mito.

Ainda sobre o tema, Osório (2014) afirma que o Estado frequentemente se apresenta de maneira distorcida, ocultando sua verdadeira natureza e adotando uma imagem que não reflete sua essência. Ele se coloca como uma entidade neutra e universal, que representa os interesses de toda a sociedade, sendo visto como um "Estado de todos", um símbolo de comunidade e um árbitro imparcial nos conflitos sociais. No entanto, essa representação esconde sua função essencial: refletir, na realidade, as relações de poder e de dominação de classe. O autor ressalta que essa distorção cria a ilusão de um Estado desligado das dinâmicas de classe, enquanto, na verdade, ele age como um instrumento que articula e legitima os interesses das classes dominantes, reforçando as relações de exploração e perpetuando as desigualdades estruturais¹.

O Estado é agente central, nesse processo, ao formular políticas e regulamentos que facilitam a valorização do solo urbano em favor do capital. Leis de zoneamento, subsídios para construtoras e investimentos em infraestrutura que valorizam áreas específicas são exemplos de como ajuda a moldar a cidade a interesses privados, não a interesses coletivos. Há um "conluio" entre governo e setor privado, que usa a cidade como um campo para maximizar lucros (Harvey, 1980).

¹ No capitalismo, destacam-se duas classes sociais fundamentais: o proletariado e a burguesia. O proletariado é composto pela classe trabalhadora, que depende do salário como única fonte de sustento. Já a burguesia se define como a classe que se apropria da riqueza gerada pelo trabalho alheio, por meio da exploração da mais-valia — o valor excedente produzido pelos trabalhadores que não lhes é pago e que se converte em lucro. Falar de burguesia, e não simplesmente de "classe alta", é enfatizar que este grupo não se caracteriza apenas por possuir rendas elevadas, mas por exercer o controle dos meios de produção e apropriar-se diretamente do trabalho dos outros, transformando-o em capital acumulado. Da mesma forma, referir-se ao proletariado - classe trabalhadora -, e não genericamente a uma "classe baixa", é evidenciar que essa classe social é organizada em torno da necessidade de vender sua força de trabalho em troca de um salário. Essas distinções revelam a essência das relações de classe no capitalismo, evidenciando a lógica de dominação e apropriação que define esse sistema (Osório, 2014).

Essa dinâmica reflete a função do Estado no capitalismo, que prioriza a acumulação de capital e o controle do solo urbano em benefício de setores privilegiados, em detrimento das necessidades da classe trabalhadora. Em vez de atuar como um agente transformador que combata a segregação socioespacial, o Estado consolida seu papel como mantenedor das desigualdades estruturais nas cidades brasileiras, evidenciando a relação entre políticas públicas excludentes e as lógicas de dominação do sistema capitalista.

De acordo com os dados do Censo 2022 do IBGE, as favelas e comunidades urbanas abrigam aproximadamente 16,4 milhões de pessoas, o que equivale a 8,1% da população brasileira, distribuída em 12.348 áreas, localizadas em 656 municípios do país. Tais áreas constituem um desafio relevante para a integração à cidade formal, uma vez que se encontram à margem dos direitos, serviços e benefícios assegurados nos territórios urbanos planejados e juridicamente regularizados. O levantamento mostrou que, apesar de muitas dessas habitações possuírem algum nível de infraestrutura - como acesso ao sistema geral de abastecimento de água (86,4%) -, as condições gerais ainda revelam uma grande desigualdade em relação às áreas formalmente urbanizadas.

Muitos municípios localizados nos grandes centros urbanos sofrem com esse processo de crescimento desordenado. É o caso de Biguaçu, que, por fazer parte da região metropolitana de Florianópolis e por estar localizado no litoral, atrai muitas pessoas que vêm em busca de emprego.

O município é um dos mais antigos do estado de Santa Catarina e está localizado a cerca de 20 quilômetros da capital catarinense, Florianópolis. Segundo informações do censo do IBGE, realizado em 2022, o município está com 76 mil habitantes e população estimada, para 2024, de acordo com o IBGE, em 82.028 habitantes.

Em Biguaçu, 3.448 pessoas vivem em favelas, o que representa 4,49% de sua população. De acordo com informações da 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Biguaçu, existem 26 ocupações irregulares identificadas na cidade, todas envolvidas em ações civis públicas em andamento. Esses processos estão principalmente relacionados a conflitos entre ocupação e questões ambientais. Além disso, estimativas mais recentes apontam a existência de mais de 30 áreas de ocupação irregular, evidenciando a complexidade e a expansão desses assentamentos ao longo do tempo (UFSC, 2023).

Esses dados destacam a urgência de políticas públicas que conciliem a regularização fundiária com a preservação ambiental, a fim de proporcionar condições de moradia digna sem comprometer os recursos naturais locais. A situação também reflete os desafios enfrentados por

municípios na busca por soluções integradas que reduzam a vulnerabilidade social e promovam uma urbanização mais sustentável.

O número elevado de ocupações irregulares em Biguaçu está diretamente relacionado ao fluxo migratório de famílias provenientes de outras regiões de Santa Catarina e de diversos estados do Brasil. A cidade tem se tornado um destino para muitas dessas famílias, as quais, inicialmente, se estabeleceram em Florianópolis em busca de melhores oportunidades de vida. No entanto, devido aos altos custos de moradia na capital, muitas delas foram obrigadas a se deslocar para Biguaçu, onde os preços são relativamente mais acessíveis.

Essa dinâmica é resultado de um processo mais amplo de segregação urbana, comum em grandes centros, como mencionado anteriormente. A desigualdade no acesso à moradia nas áreas centrais e urbanizadas força a migração de populações vulneráveis para regiões periféricas, frequentemente sem a infraestrutura adequada.

A observação sobre o crescimento das ocupações e assentamentos precários ilustra um problema recorrente em muitas cidades brasileiras, onde a demanda por moradia supera a oferta em áreas adequadas. Isso ressalta a questão da acessibilidade a uma habitação digna, que leva famílias a buscar alternativas em locais inadequados, evidenciando a necessidade de políticas eficazes para abordar as carências habitacionais e urbanísticas na região.

A Comunidade da Paz, situada no bairro Jardim Janaína, em Biguaçu, é uma das áreas em processo de favelização. Essa ocupação se situa em uma área verde, originalmente destinada a um conjunto habitacional, chamado Loteamento Di Nápoli. Desde 2018, a área é objeto de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), após denúncia feita pela Fundação Municipal de Meio Ambiente de Biguaçu (Famabi). O MPSC exigiu, nesse processo, a realização de um estudo socioambiental e a implementação de um programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Em 2023, após cinco anos de tramitação da ação civil pública movida pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), a prefeitura de Biguaçu deu início ao processo de Regularização Fundiária Urbana na Comunidade da Paz, marcando a primeira regularização fundiária social do município. No entanto, é importante ressaltar que, ainda em 2018, o município havia protocolado um processo de reintegração de posse contra três moradores da comunidade, com o objetivo de retomar toda a área verde ocupada. A reversão dessa posição ocorreu a partir da atuação da Defensoria Pública do Estado junto ao Ministério Público, em que a administração municipal adotou a regularização fundiária como possível solução para o conflito fundiário.

Esse contexto serve de base para o debate sobre a regularização fundiária, abordando o papel do Estado e de suas políticas sociais no enfrentamento das desigualdades urbanas. A análise evidencia como as políticas públicas, incluindo as políticas habitacionais, são frequentemente moldadas pelos interesses do capital, resultando em uma urbanização que exclui a classe trabalhadora e favorece os interesses imobiliários e econômicos da classe burguesa. A regularização fundiária, portanto, será abordada como uma possível solução para mitigar essa desigualdade, buscando garantir o direito à moradia e à cidade para a classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que expõe as limitações das políticas urbanas em um sistema capitalista que privilegia a acumulação de capital sobre as necessidades sociais.

2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

No capitalismo, a terra é tratada como uma mercadoria cujo valor é definido por sua capacidade de gerar lucro. Isso cria uma dinâmica em que áreas privilegiadas, com infraestrutura e serviços, tornam-se acessíveis apenas à burguesia, enquanto às populações de baixa renda são relegadas as periferias, sem acesso adequado a recursos e oportunidades.

A lógica de mercado utiliza o espaço urbano para reforçar a divisão de classes, mantendo os trabalhadores fisicamente distantes dos centros econômicos, das áreas de maior valor. Esse isolamento não é apenas geográfico, mas também social e econômico, dificultando a essas populações o acesso a empregos, a educação e a outros serviços essenciais.

Segundo Harvey (1980), o solo urbano vai além de ser um simples espaço físico, sendo transformado em ferramenta estratégica de controle e divisão de classes. Ele argumenta que o solo urbano se torna um ativo financeiro lucrativo, com dinâmicas de uso e valorização determinadas por interesses econômicos.

A evolução dos padrões de uso do solo urbano só pode ser compreendida dentro do contexto mais amplo de um processo social, em que as forças do sistema de mercado arrastam a sociedade em direção a um padrão de necessidades sociais e relações humanas. Neste sentido, a transformação da forma urbana, como parte desse processo geral, é influenciada pela lógica do mercado. A renda, como indicador do valor de uso e do valor de troca das propriedades, exerce um papel crucial na manifestação desse processo, pois contribui diretamente para a forma como o solo é organizado e valorizado dentro das cidades (Harvey, 1980).

O valor de uso da moradia para a classe trabalhadora está intrinsecamente relacionado às suas funções básicas de abrigo, segurança e acesso a serviços essenciais. Para essa parcela da população, a moradia transcende sua função primária de proteção contra as intempéries,

configurando-se como um espaço fundamental para a garantia do bem-estar, da saúde e do acesso a direitos sociais, como educação e transporte.

Para os trabalhadores, a moradia não é apenas um lugar físico, mas um ponto de integração com a vida social e econômica da cidade. No contexto do capitalismo, para o qual o valor de troca da terra e da propriedade tende a ser elevado, a classe trabalhadora não acessa as áreas valorizadas e se deve contentar com as áreas mais distantes, ou precarizadas, como as periferias ou favelas, que oferecem um valor de uso inferior em termos de infraestrutura e acesso a serviços.

A teoria do uso do solo aparece, então, como lógica de ocupação do espaço (com a possibilidade de espaço adicional na periferia). Se os que entram o fazem de acordo com seu poder de compra, os que possuem dinheiro têm chances, enquanto aos mais pobres se destina o que sobrou após todos os de maior poder aquisitivo haverem feito sua escolha (Harvey, 1980).

Os incorporadores e a indústria da construção de moradias participam do processo de criação de novos valores de uso para os outros, com o objetivo de gerar valores de troca para si próprios (Harvey, 1980). Estes setores, ao criar novos valores de uso, ou seja, ao desenvolver habitações que atendam às necessidades de consumidores, contribuem para o processo. No entanto, o principal objetivo desses agentes é transformar os valores de uso em valores de troca, garantindo retorno financeiro de seus investimentos. Este ciclo reflete a dinâmica mercantilizada do setor imobiliário, em que o acesso à moradia é frequentemente subordinado aos interesses de lucro.

Assim, para a classe trabalhadora, o valor de uso da moradia está diretamente relacionado à sua capacidade de oferecer um espaço seguro, com condições mínimas de habitabilidade, além de possibilitar a mobilidade social e o acesso a direitos fundamentais. A busca por moradia digna continua sendo um fator impulsionador dos movimentos de regularização fundiária e das lutas pelo direito à cidade (Harvey, 1980).

Para Lefebvre (2001), o conceito de "direito a cidade" refere-se ao direito dos indivíduos a participar ativamente na construção e transformação das cidades em que vivem. Lefebvre propõe que a cidade não seja entendida apenas como espaço físico, mas como espaço social e político, moldado por relações de poder, cultura e economia. Assim, o direito a cidade não se limita ao acesso a serviços urbanos, mas envolve a capacidade dos cidadãos de influenciar a organização e a administração do espaço urbano.

A luta pela cidade ganhou força ao longo do século XX, especialmente com os intensos processos de democratização e urbanização que transformaram profundamente as sociedades. Holston (2013) destaca que os conflitos entre cidadãos aumentaram consideravelmente durante

esse período, refletindo as mudanças sociais, políticas e econômicas associadas à expansão das áreas urbanas.

As cidades tornaram-se o principal cenário dessas disputas, pois o crescimento urbano acelerado expôs desigualdades antes ocultas e agravou tensões sociais. Esse processo revelou a fragmentação do espaço urbano, em que diferentes grupos sociais competem por acesso a recursos, a direitos e a oportunidades, tornando o espaço da cidade um campo de embate por justiça social.

Um aspecto significativo desse cenário é o fato de que membros das classes trabalhadoras emergiram como novos cidadãos, mas não necessariamente por meio das lutas relacionadas ao trabalho, mas graças à luta pela cidade, que foi o que permitiu a conquista de novos direitos e o reconhecimento social (Lefebvre, 2001).

No Brasil, pela análise de Holston (2013), o atual modelo de cidadania não se estrutura para promover igualdade, mas para gerir e perpetuar as diferenças sociais existentes. Esse tipo de cidadania opera como um mecanismo que institucionaliza as desigualdades, utilizando estruturas legais e políticas que conferem legitimidade a essas disparidades.

Por meio de dispositivos institucionais e práticas políticas, o Estado cria condições que sustentam um sistema de hierarquização social. Em vez de funcionar como um instrumento de transformação social, a cidadania brasileira opera como uma ferramenta para reforçar dinâmicas de exclusão, garantindo privilégios a determinados grupos, enquanto marginaliza outros (Telles, 1996).

O processo de exclusão e marginalização da classe trabalhadora nas cidades contribui diretamente para a expansão de processos informais de urbanização. Essa exclusão resulta da dinâmica estrutural do sistema capitalista, que prioriza o lucro no mercado imobiliário, elevando o custo do solo urbano a patamares inacessíveis a grande parte da população de baixa renda (Rolnik, 2004).

De acordo com Holston (2013), a possibilidade de acesso à terra e à moradia para a classe trabalhadora em áreas periféricas está vinculada à informalidade. É justamente a condição de ilegalidade dessas ocupações que torna o custo da terra mais acessível, possibilitando que famílias que não podem arcar com os altos preços de compra ou aluguel em áreas formalizadas consigam estabelecer-se.

Nesse contexto, a informalidade não surge apenas como uma estratégia de sobrevivência, mas também como uma resposta à ausência de políticas habitacionais eficazes e inclusivas. O acesso à terra informal, ainda que desprovido de segurança jurídica ou infraestrutura básica, se apresenta como a única alternativa viável.

Holston (2013) destaca um aspecto crucial da dinâmica habitacional nas periferias urbanas: a maioria de seus moradores não são invasores no sentido de ocuparem terras sem qualquer negociação ou pagamento. Pelo contrário, muitos adquirem lotes acreditando que, ao pagar por eles, estão comprando não apenas um espaço para construir suas casas, mas também a dignidade associada à posse de um imóvel regularizado. No entanto, esses moradores frequentemente são enganados por vendedores que não têm a posse legal dos terrenos comercializados.

Maricato (2003) destaca que as invasões de terras urbanas refletem as profundas desigualdades sociais das políticas habitacionais no Brasil. Para ela, tais ocupações não devem ser vistas como mera desordem ou ilegalidade, mas como uma ação legítima das populações de baixa renda em busca de seu direito à moradia. Essas populações enfrentam um cenário em que as opções habitacionais formais são inacessíveis devido aos altos custos, ou simplesmente inexistentes nas políticas públicas.

As ocupações de terras representam mais do que uma questão de planejamento urbano; elas simbolizam a luta das comunidades que estão à margem da sociedade, por espaço, reconhecimento e inclusão na cidade. Frequentemente estigmatizadas, essas invasões são o resultado de um modelo de urbanização excludente, que marginaliza os mais pobres, empurrando-os para áreas informais sem infraestrutura adequada.

É essencial compreender essas ocupações como expressões legítimas de demanda por direitos básicos, como direito à moradia e à cidade. Em vez de serem tratadas como problemas a serem resolvidos exclusivamente por repressão ou remoção, essas situações exigem uma abordagem política inclusiva e humana. A autora enfatiza a necessidade de políticas habitacionais eficazes que atendam às populações vulneráveis, abordando as raízes das desigualdades urbanas e promovendo soluções estruturais para os desafios da moradia no Brasil (Maricato, 2003).

Esse tipo de ocupação é uma resposta à exclusão social e à falta de acesso a moradias adequadas. A irregularidade fundiária e a ausência de infraestrutura adequada nas periferias são, portanto, resultados de um contexto histórico e socioeconômico que favorece a ilegalidade como uma alternativa viável para muitas famílias.

Holston (2013) propõe uma tipologia dos diferentes formatos de loteamentos informais, a qual contribui para compreender as condições precárias e irregulares em que parte expressiva da população urbana se estabelece. O autor distingue quatro categorias principais: legal, irregular, clandestino e fraudulento. O loteamento legal é o menos frequente, pois corresponde àqueles que cumprem integralmente as exigências legais, urbanísticas e burocráticas, sendo

devidamente aprovados pela administração pública e registrados em cartório. Já o loteamento irregular, embora possua aprovação municipal, carece de registro formal no Cartório de Registro de Imóveis, ou apresenta inconformidades entre o que foi aprovado e o que foi efetivamente registrado. O loteamento clandestino, por sua vez, é aquele implantado à margem de qualquer procedimento legal: não há solicitação de aprovação, tampouco registro, o que o torna invisível aos órgãos públicos. Por fim, o loteamento fraudulento, ou grilado, é o mais crítico do ponto de vista legal, pois envolve falsificação documental e a comercialização de lotes com base em registros ilegítimos, ampliando os riscos jurídicos e sociais para os ocupantes.

A Comunidade da Paz insere-se nessa categorização como um exemplo de loteamento clandestino. Seu surgimento deu-se por meio de uma ocupação espontânea, iniciada por um pequeno grupo de famílias, juntamente com a presença de um indivíduo que se apresentava como proprietário do terreno. Conforme relatos obtidos nas entrevistas com os moradores, esse indivíduo realizou a venda informal de lotes a diversos residentes originários, sem qualquer respaldo legal ou documentação oficial. A ocupação, inicialmente restrita, passou por um processo de crescimento progressivo. A partir de 2010, esse processo se intensificou significativamente, quando os próprios moradores começaram a subdividir os lotes adquiridos e a comercializá-los de maneira igualmente informal, contribuindo para o adensamento do assentamento e a ampliação da irregularidade fundiária.

Essa tipologia de loteamentos evidencia a complexidade dos processos de urbanização informal e os desafios associados à sua regularização. A inserção dessas áreas no tecido urbano formal exige não apenas a legalização da posse, mas também a superação de déficits estruturais historicamente acumulados. Em contextos como o da Comunidade da Paz, marcados pela ausência de planejamento urbano e pela omissão do poder público em fases iniciais de ocupação, a regularização fundiária torna-se um processo multifacetado, que demanda ações coordenadas nas esferas jurídica, urbanística, ambiental e social. A ausência de infraestrutura básica, como saneamento, pavimentação, transporte e acesso a serviços públicos reforça a necessidade de políticas públicas integradas, que ultrapassem a simples titulação e assegurem condições reais para o exercício pleno do direito à moradia digna.

A lei atual que estabelece e ordena a regularização fundiária preconiza a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais. Seu objetivo é resolver problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social. As normas de ordem jurídica passam o direito de propriedade aos ocupantes identificados no núcleo, garantindo, ao final do processo, a titulação e a matrícula. Os de ordem urbanística estão diretamente relacionadas à flexibilização desses

requisitos, mas também à criação de parâmetros próprios a cada núcleo objeto de regularização. A lei também traz o conceito de infraestrutura essencial, garantindo melhorias nas condições urbanísticas em relação à ocupação informal anterior à regularização. Em relação às questões ambientais, passa a permitir a regularização de unidades em área de preservação permanente (APP), em áreas de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, prevendo a elaboração de estudo técnico. Por fim, no que tange aos problemas sociais, concede ao ocupante o acesso ao direito de propriedade por meio da legitimação fundiária, concretizando de forma plena o direito real à moradia e a condições de vida adequadas (Cunha, 2019, apud Cardoso e Garcia, 2023).

É essencial compreender que a simples promulgação de leis não garante, por si só, sua efetiva aplicação, especialmente em contextos onde a legislação pode ser apropriada pelo Estado como instrumento de reprodução das estruturas de poder vigentes, favorecendo os interesses das classes dominantes. Nesse sentido, Harvey (1980) adverte que as leis frequentemente operam como mecanismos de dominação de classe, contribuindo para a perpetuação das desigualdades estruturais em vez de promover transformações sociais orientadas pela justiça e equidade.

Entre os principais questionamentos à atual política de regularização fundiária urbana, destaca-se a crítica de Raquel Rolnik, que aponta que a Lei nº 13.465/2017 que institui a Reurb, não enfrenta de forma adequada os problemas estruturais que caracterizam as periferias urbanas brasileiras, como a ausência de infraestrutura básica, a precariedade dos serviços públicos e a insegurança jurídica da posse.

Segundo Rolnik (2007), a Reurb, ao focar prioritariamente na titulação da propriedade, acaba negligenciando elementos essenciais para a garantia do direito pleno à moradia digna. A forma como a regularização fundiária vem sendo conduzida não inclui, de modo efetivo, a realização de obras de urbanização nem assegura o acesso a serviços básicos como água potável, saneamento, transporte e equipamentos públicos. Essa limitação não é falha na implementação da política e revela uma característica estrutural do sistema capitalista. Ao desconsiderar as complexas dinâmicas territoriais e sociais das populações que vivem em assentamentos informais, transfere-se deliberadamente a responsabilidade do Estado para o mercado e para soluções individuais — uma lógica que, embora coerente com os princípios do capitalismo, é inadequada frente aos problemas habitacionais enfrentados em nosso país.

Para que a regularização fundiária cumpra sua função social, ela deve transcender a mera formalização da posse da terra como mercadoria. É necessário garantir aos moradores das áreas regularizadas o acesso a condições que promovam a dignidade habitacional. Isso inclui a

implantação de infraestrutura básica, como redes de abastecimento de água, saneamento ambiental e energia elétrica, além de acesso a transporte público eficiente, mobilidade urbana, equipamentos públicos, serviços sociais, escolas, postos de saúde e espaços de lazer.

A regularização fundiária poderá se consolidar como um instrumento efetivo de integração à cidade formal se for conduzida por meio de uma abordagem integrada, que considere os direitos sociais dos moradores. Essa perspectiva amplia seu alcance para além da mera concessão do título de propriedade, promovendo a superação das desigualdades socioespaciais e viabilizando a plena inserção das comunidades no tecido urbano.

2.2.1 Legislação sobre a regularização fundiária

A lei do parcelamento do solo (Lei Federal nº6.766/1979) introduziu inovações na regularização fundiária no Brasil, que passou a ter um regramento federal no sentido de garantia dos direitos dos adquirentes de lotes e do adequado desenvolvimento urbano, porém não considerava o direito social de acesso à terra (Ipea, 2016).

Nesta legislação, não se fornecia solução para os problemas fundiários e urbanísticos dos parcelamentos irregulares, pois seus objetivos consistiam em regulamentar os parâmetros urbanísticos - por exemplo, larguras de vias, área mínima de lotes, percentual de equipamentos. Segundo Bezerra e Chaer (2020), a Lei de Parcelamento do Solo esbarrava na dificuldade de atendimento aos dispositivos, bastante restritivos e idealistas, que pautavam a atuação técnica do urbanismo.

As primeiras ações significativas no sentido de amparar os assentamentos informais e de reconhecer o direito de manutenção, legalizando-os em seus múltiplos aspectos e integrando-os à cidade formal, vieram a ocorrer nos debates no período do processo da Constituinte, nos anos de 1980 (Bezerra e Chaer, 2020).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal que trouxe, em seus artigos 182 e 183, direito à cidade e à moradia digna, que é um direito fundamental. Dentro da perspectiva da moradia, a habitação social passou a vigorar como um direito social, abrindo espaço para a criação de novos instrumentos, como o Estatuto da Cidade. O conteúdo dos artigos abriu caminhos para a abordagem da regularização fundiária ao designar instrumentos capazes de embasar e articular processos de regularização da moradia de interesse social. Dentro desse novo contexto, ganharam realce temas como urbanização de favelas, mutirões pela moradia e participação popular nos processos decisórios (Bezerra e Chaer, 2020).

A função social da propriedade e a gestão democrática das cidades são conceitos fundamentais da lei que rege o Estatuto da Cidade. Podem ser tratados como princípios por demais genéricos, mas até então inexistentes (Heidrich, 2008).

A regularização fundiária já existia como dispositivo legal, mesmo antes de sua inserção como um dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade de 2001. Entretanto, sua aplicação, ou seu entendimento, era muito mais voltado à questão jurídica da ocupação e ao direito de propriedade, atrelado à titularidade (Bezerra e Chaer, 2020).

O Estatuto das Cidades trouxe à tona, em 2001, a função social do acesso à propriedade. Em seu art. 39, afirma que para a propriedade urbana cumprir sua função social é necessário atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade e as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O Estatuto da Cidade teve na regularização fundiária um de seus pilares. Esse conjunto programático representa o que se compreende resposta do poder público aos diversos problemas decorrentes da ocupação urbana informal de baixa renda (Bezerra e Chaer, 2020).

De maneira alinhada ao Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977/09 – conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida, foi sancionada com o objetivo de atender famílias com renda baixa. Sobre a regularização fundiária, definiu, em seu Art.46, que consiste num conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O fio condutor da regularização fundiária, nessa visão consolidada pelo marco legal encabeçado pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 11.977/2009, estrutura-se sobre a compreensão de que reverter a condição de irregularidade requer soluções não somente capazes de regulamentar a posse da terra, mas também de promover melhorias no espaço físico e construído, recuperação do meio ambiente e fornecer amparo à população moradora. Consagra-se, assim, a visão multidisciplinar da regularização (Bezerra e Chaer, 2020).

Um marco importante no processo de consolidação das políticas de regularização fundiária no Brasil foi a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). As Zeis constituem um instrumento fundamental da política urbana, ao permitir que áreas ocupadas informalmente por populações de baixa renda sejam reconhecidas pelo poder público como territórios prioritários para a urbanização e regularização. Como destacam Bezerra e Chaer (2020), a delimitação dessas zonas representa o ponto de partida para a efetivação da regularização, uma vez que possibilita a definição dos

espaços urbanos passíveis de serem integrados ao tecido formal da cidade, com base em critérios de interesse social.

O avanço dessa política ganhou novo impulso com a promulgação da Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e, em seu capítulo específico sobre regularização fundiária, estabeleceu diretrizes, procedimentos e instrumentos para sua efetivação. Essa legislação representou um marco significativo ao incorporar, pela primeira vez de forma mais sistemática, os elementos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais necessários à regularização de assentamentos informais.

Posteriormente, a Lei nº 12.424/2011 introduziu alterações relevantes na Lei nº 11.977/2009, ampliando o escopo dos instrumentos e ajustando dispositivos para tornar o processo mais eficaz. Essas mudanças refletem uma tentativa do legislador de aprimorar os mecanismos legais de inclusão socioespacial, com foco na promoção do direito à moradia e na superação das desigualdades urbanas historicamente produzidas pelo modelo de desenvolvimento excludente das cidades brasileiras.

Após mais de sete anos de experiência de regularização fundiária urbana, a partir do marco institucional representado pela Lei nº 11.977/09, o Poder Executivo federal editou a Medida Provisória nº 759, em 22 de dezembro de 2016, com a qual revogou todo o Capítulo III da Lei nº 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Ao ser aprovada pelo Congresso, a Medida Provisória nº 759/2016 foi convertida na Lei nº 13.465/2017 (Bezerra e Chaer, 2020). Com sua introdução, estabeleceram-se novas regras para as regularizações fundiárias no Brasil, o que representou um grande marco em relação às políticas públicas urbanas (Cardoso e Garcia, 2023).

Seus principais objetivos, conforme consta em seu Art. 10º, são: ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir o direito social à moradia digna e a condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar a seus habitantes².

A legislação estabelece que a Reurb deve ser aplicada em núcleos urbanos informais consolidados. Entende-se por núcleo urbano informal o núcleo clandestino, irregular, ou no qual não tenha sido possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Já por núcleo

² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: out. 2023.

urbano informal consolidado se entende o de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos³.

No art. 13, a lei de Reurb destaca haver duas modalidades, de interesse Social (Reurb-S), de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda: as declaradas em ato do Poder Executivo municipal e a de Interesse Específico (Reurb-E), ou seja, a da regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.⁴

A Reurb de interesse social é destinada a famílias de baixa renda, que, pela lei, são as famílias que recebem até cinco salários-mínimos. Estas terão gratuitamente o registro do imóvel e toda a infraestrutura básica, que ficarão por conta dos municípios. Já na Reurb de interesse específico, o proprietário terá que custear toda a infraestrutura a ser definida no projeto de regularização e custear os emolumentos cartorários.

Tratando-se de Reurb-S, a participação do Poder Público será maior, seja na condução e elaboração dos estudos técnicos e projetos de regularização, seja na implantação da infraestrutura necessária. Tratando-se de projetos destinados a populações de baixa renda, será, naturalmente, inviável a captação de recursos entre os beneficiados, de modo que o Poder Público arcará, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, com a implantação da infraestrutura básica (MPF, 2017).

Além de os estudos, os levantamentos e as avaliações serem mais abrangentes na Reurb-E, pressupõe-se que os beneficiários arquem com os custos do projeto, da implantação da infraestrutura necessária e da compensação ambiental pela área regularizada. O Art. 33 da Lei Federal nº 13.465/2017 admite, todavia, que, tratando-se de áreas públicas, o município proceda à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários (MPF, 2017).

No município de Biguaçu, como já mencionado, o processo de regularização fundiária foi regulamentado por meio do Decreto nº 181/2019. Uma das principais distinções entre esse normativo municipal e a Lei Federal nº 13.465/2017 refere-se ao critério de renda utilizado para a classificação das famílias de baixa renda. Enquanto a legislação federal estabelece diretrizes gerais, permitindo certa flexibilidade na adaptação local, o município de Biguaçu adota um

³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: out.2023.

⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: out. 2023.

parâmetro mais restritivo, considerando como de baixa renda aquelas famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos.

Cabe ressaltar que, conforme previsto na própria Lei nº 13.465/2017, os entes federativos podem, em suas normativas específicas, adotar critérios mais restritivos que os estabelecidos pela legislação federal, jamais menos. Essa prerrogativa visa possibilitar que os municípios ajustem a aplicação da Reurb às suas realidades socioeconômicas, desde que garantido o respeito ao princípio da função social da propriedade e da moradia.

Adicionalmente, em 2024, a Comissão de Regularização Fundiária de Biguaçu iniciou a elaboração de uma nova lei municipal com o objetivo de regulamentar de forma mais detalhada os procedimentos e as regras administrativas para a análise e execução dos processos de Reurb no município, buscando maior segurança jurídica e eficiência na condução das ações de regularização.

É importante salientar que as legislações por si só não resolvem a questão da irregularidade em Biguaçu, ou em qualquer município brasileiro. É importante sua aplicação. Como aponta sugai (2002), as desigualdades socioespaciais continuaram apesar desses marcos legais. As cidades brasileiras continuam reproduzindo o processo de segregação socioespacial e os investimentos públicos continuam sendo distribuídos de maneira desigual no espaço intraurbano. É necessário controlar a valorização da terra urbanizada, fator que constitui um dos obstáculos para a moradia das camadas populares nas áreas mais centrais, que acabam por persistir na informalidade urbana, fato que, como consequência, acarreta constantes conflitos fundiários e contínuas remoções de assentamentos em várias cidades.

2.2.2 Regularização fundiária em áreas de preservação permanente e de risco

Nas últimas décadas, vem aumentando a discussão sobre a crise ambiental. Esse problema adquire contornos ainda mais críticos no contexto urbano, onde os processos de degradação ambiental tendem a se intensificar. As cidades, por concentrarem populações densas e atividades econômicas diversificadas, configuram-se como espaços particularmente vulneráveis aos desequilíbrios ambientais.

Como a Comunidade da Paz, objeto do estudo de caso, se encontra em Área de Preservação Permanente (APP) e de risco, é de suma importância o debate sobre as ocupações nestas áreas. Há que se destacar que não são apenas famílias de baixa renda que ocupam irregularmente as APP, embora o sejam em sua maioria, posto que tais áreas, em grande parte, são excluídas pelo mercado formal de terras, o que faz diminuir significativamente seus preços.

Maricato (2003) destaca a estreita relação entre as moradias populares e os processos de degradação ambiental nas cidades brasileiras. Essa associação, no entanto, não deve ser interpretada como exclusividade das populações de baixa renda no que diz respeito aos impactos ambientais. Ao contrário, tanto o setor imobiliário formal quanto o próprio Estado são igualmente responsáveis por significativos danos ao meio ambiente, como evidenciam os inúmeros casos de aterramento de manguezais ao longo do litoral brasileiro para a construção de empreendimentos de alto padrão.

O que se busca enfatizar, contudo, é que uma parcela expressiva das áreas urbanas ambientalmente protegidas se encontra sob constante pressão de ocupação, impulsionada pela ausência de políticas habitacionais inclusivas e pela escassez de alternativas formais de moradia acessível à população de baixa renda. Essa dinâmica revela um paradoxo: ao mesmo tempo em que essas populações são responsabilizadas pela degradação ambiental, elas são, na verdade, vítimas de um modelo urbano excludente, que as empurra para zonas de risco ou de preservação, onde o direito à moradia digna entra em conflito com a necessidade de proteção ambiental.

Segundo o Ministério Público Federal (MPF, 2017), a ocupação de áreas de preservação permanente (APPs) tornou-se um fenômeno amplamente consolidado nas cidades brasileiras e, em muitos casos, irreversível. Essas áreas, originalmente destinadas à proteção ambiental, passaram a abrigar não apenas moradias, mas também equipamentos urbanos, vias públicas e estabelecimentos comerciais, configurando um cenário de urbanização informal sobre territórios legalmente protegidos.

A urbanização de assentamentos precários representa, atualmente, um dos principais desafios das políticas urbanas e ambientais. Esse desafio é ainda mais complexo quando tais assentamentos estão situados em APPs, pois a obrigação de garantir a preservação ambiental entra em tensão direta com a necessidade de assegurar o direito à moradia. Trata-se de uma questão que exige soluções integradas, capazes de equilibrar a proteção dos recursos naturais com a inclusão das populações que historicamente foram excluídas das dinâmicas formais de acesso à terra urbana.

Nesse contexto, a regularização fundiária em áreas ambientalmente sensíveis demanda não apenas medidas jurídicas e urbanísticas, mas também um olhar sensível às condições socioeconômicas das famílias residentes, de modo a assegurar que a efetivação do direito à moradia ocorra em consonância com os princípios da sustentabilidade e da justiça social.

As cidades brasileiras revelam uma marcada dualidade socioespacial. De um lado, observa-se a conformação das chamadas “cidades formais”, devidamente integradas às normas

urbanísticas e beneficiadas por investimentos públicos. De outro, encontram-se os territórios ocupados pelas populações em situação de maior vulnerabilidade social, frequentemente excluídos do planejamento urbano e das políticas públicas estruturantes (Maricato, 2003).

Essa exclusão resulta em um crescimento desordenado e acelerado dos assentamentos informais, cuja expansão, sobretudo nas periferias dos centros urbanos, reflete a ausência do Estado na provisão de infraestrutura e serviços básicos. A desigualdade na alocação de investimentos públicos agrava as condições de vida nesses territórios, evidenciando a persistência de uma urbanização seletiva, que aprofunda as desigualdades sociais e territoriais no espaço urbano.

Diante da consolidação de numerosos assentamentos informais, muitos deles localizados em áreas ambientalmente sensíveis, os municípios passaram a adotar a regularização como estratégia para enfrentar a complexa realidade urbana. Na ausência de alternativas viáveis para o reassentamento das populações residentes e com o objetivo de reduzir os riscos socioambientais envolvidos, observou-se uma flexibilização das exigências legais relativas à recuperação integral das Áreas de Preservação Permanente (APPs). No entanto, conforme destaca o Ministério Público Federal (2017), essa flexibilização passou a ser condicionada à implementação de medidas que promovam a melhoria das condições ambientais nos territórios objeto da regularização, reafirmando a necessidade de conciliar o direito à moradia com a preservação ambiental.

O primeiro documento que tratou da regularização em Área de Preservação Permanente foi a Resolução Conama nº 369/2006, posteriormente editada e transformada na Lei nº 11.977/2009, a do Programa Minha Casa, Minha Vida, a qual trouxe medidas de regularização fundiária urbana, inclusive em áreas de preservação permanente, desde que caracterizado o interesse social da ocupação.

Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização fundiária urbana e rural, sistematizou o procedimento da regularização fundiária urbana, remetendo aos dispositivos do Código Florestal (MPF, 2017).

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.651/2012, a do Código Florestal, também trouxe a previsão do instituto da regularização fundiária urbana em APP, ampliando-o de modo a atingir áreas também de interesse específico. O Art. 65 do Código Florestal oferece a possibilidade de regularização fundiária de interesse específico em APP. Importante limitação (não existente para áreas de interesse social), todavia, foi a imposição de se preservar uma faixa mínima de 15 m de cada lado ao longo de quaisquer cursos d'água, excetuando-se as construções tombadas como patrimônio histórico e cultural (MPF, 2017).

Embora o Código Florestal tenha utilizado a expressão “regularização fundiária”, o procedimento proposto vai muito além da questão fundiária, tendo por escopo a regularização fundiária, ambiental e urbanística de ocupações irregulares e das áreas de preservação permanente nos núcleos urbanos consolidadas (MPF, 2017).

É perfeitamente legítima a exigência de que as áreas de preservação permanente regularizadas sejam compensadas. Tal compensação se pode dar de diversas formas: por meio da recuperação de outras áreas de preservação permanente, de investimentos em projetos ambientais ou mesmo por meio do pagamento de prestação pecuniária a ser destinada à regularização de áreas classificadas como sociais (MPF, 2017).

Para a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente, é necessário que se aprove um projeto ambiental, que pode ser feito pelo município, caso tenha órgão ambiental; caso não o tenha, o órgão ambiental estadual poderá realizar a análise do licenciamento ambiental.

Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam áreas de preservação permanente, a regularização fundiária começará pela aprovação do projeto de regularização, conforme consta no Art. 64, que deve contemplar os seguintes pontos: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização.

O artigo 65 do Código Florestal veda expressamente a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente classificadas como áreas de risco. No entanto, a Lei Federal nº 13.465/2017 introduz uma exceção ao permitir a regularização dessas áreas, desde que sejam realizados estudos técnicos que atestem a viabilidade da eliminação, correção ou gerenciamento dos riscos identificados. Nos casos em que tais medidas não forem tecnicamente possíveis, a Reurb-S exige, conforme estabelece a legislação, a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal para áreas seguras, de modo a garantir tanto a integridade física dos moradores quanto a proteção ambiental (MPF, 2017).

Essa normativa revela uma das tensões mais recorrentes no processo de regularização fundiária em áreas ambientalmente sensíveis: o conflito entre o direito à moradia das populações vulneráveis e a obrigação do poder público de garantir a segurança e a preservação

ambiental. Em diversos municípios, observa-se o embate entre moradores que reivindicam o direito de permanecer em seus locais de residência, muitas vezes consolidados há décadas e a atuação do Estado, que busca promover a desocupação dessas áreas, com base em critérios técnicos e legais. Tal cenário evidencia os dilemas enfrentados pelas políticas urbanas contemporâneas na tentativa de equilibrar justiça social, segurança habitacional e sustentabilidade ambiental.

Maricato (2003) assinala que o que tem acontecido com maior frequência é a consolidação das ocupações ilegais em áreas de proteção ambiental devido ao custo inviável de sua remoção. Quando reconhecido o risco das áreas em processo de regularização, os municípios optam pela administração dos riscos.

O Estado deve garantir a todos os cidadãos brasileiros o direito de viver em locais seguros, em ambiente protegido, com acesso a serviços essenciais, infraestrutura adequada e garantia de posse de seus imóveis, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. É evidente que os que residem em áreas de preservação permanente, ou de risco, o fazem devido à impossibilidade de adquirir imóveis em áreas regulares e adequadas.

A valorização dos imóveis é amplamente impulsionada pelos investimentos públicos em infraestrutura, bem como pela construção de equipamentos e serviços públicos. No entanto, as áreas de preservação permanente, por serem protegidas e não passíveis de comercialização, não recebem esses serviços de infraestrutura, e, por isso, não valorizadas para efeito de mercado imobiliário. Como resultado, essas terras acabam sendo acessadas e ocupadas por populações de baixa renda devido ao baixo valor para adquiri-las.

A responsabilidade pelas ocupações irregulares urbanas pode ser compreendida a partir da articulação entre a atuação especulativa do mercado imobiliário e a omissão do Estado na garantia do direito à moradia. De um lado, o mercado promove a valorização artificial da terra urbana, elevando os preços dos imóveis a patamares incompatíveis com a capacidade financeira das camadas populares, o que acaba por excluir uma parcela significativa da população dos processos formais de urbanização.

De outro lado, a ausência de políticas habitacionais eficazes e universalizantes por parte do Estado contribui para o agravamento da crise urbana. A escassez de programas públicos acessíveis voltados à classe trabalhadora, evidencia uma negligência histórica no enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Como resultado, milhares de famílias são forçadas a ocupar áreas irregulares e periferias urbanas como única alternativa habitacional possível.

A articulação entre a especulação fundiária e a omissão do Estado na garantia do direito à cidade não constitui uma falha do sistema, mas sim um elemento estruturante e funcional ao

modelo de desenvolvimento urbano capitalista. Essa dinâmica perpetua a precariedade das condições de moradia e demonstra que a informalidade urbana não resulta de uma escolha individual dos moradores, mas de um processo sistemático de exclusão., que organiza o espaço urbano de forma seletiva, favorecendo a valorização da terra em detrimento do acesso universal à moradia digna.

2.2.3 Influência da regularização fundiária na especulação imobiliária

No contexto do capitalismo, o solo urbano se torna um campo de especulação imobiliária, processo em que terrenos e imóveis são adquiridos, valorizados e revendidos a preços significativamente mais altos, gerando um ciclo de valorização artificial. Esse fenômeno ocorre porque, no capitalismo, a terra e os imóveis não são vistos apenas como bens de uso para moradia ou produção, mas como ativos financeiros, capazes de gerar lucro por meio da sua negociação no mercado (Harvey, 1980).

Esse processo tem efeitos profundos sobre a dinâmica urbana e social. Por um lado, cria desigualdades, uma vez que a população de baixa renda é expulsa de áreas valorizadas. Por outro lado, também resulta em uma "valorização artificial" das áreas, de preços inflacionados, sem que, de fato, haja uma melhoria substancial nas condições de vida dessas regiões. Como resultado, as cidades tornam-se ainda mais segregacionistas, com áreas centrais e de maior valor acessíveis apenas à classe burguesa, enquanto a periferia, onde as condições de vida são mais precárias, é deixada de lado.

A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais, é, evidentemente, o motor ou o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terras urbanas (Maricato, 2003).

A questão da ocupação desses espaços está diretamente relacionada às políticas habitacionais em nosso país. Diante do crescimento populacional e do processo de urbanização inadequado das grandes cidades, o solo urbano tem sido disputado entre burguesia e classe trabalhadora. Esta última, sem acesso à moradia, ocupa irregularmente os espaços das cidades, enquanto a burguesia foca na especulação imobiliária.

Os territórios urbanos passam a ser vistos como bens vendáveis. A propriedade privada é tratada como mercadoria, aumentando o valor das terras, impossibilitando à população de baixa renda o acesso a elas.

A aplicação, ou não, da lei sobre a terra é determinada por muitos fatores. Um dos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações - margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas -, a lei impede a ocupação imobiliária: Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação aos bairros em que atua o mercado imobiliário, legal e privado. As áreas públicas ocupadas se localizam, geralmente, nas periferias esquecidas (Maricato, 2003). Ocupações ilegais, como favelas, são toleradas quando não interferem nos circuitos centrais, espaço de comercialização e lucro imobiliário.

Conforme aponta Kowarick (1979), a favelização ocorre quando indivíduos ou famílias são excluídos do acesso ao mercado imobiliário formal e, conseqüentemente, aos processos de urbanização planejada. Esses grupos, por não conseguirem acessar habitação regularizada ou condições adequadas de moradia dentro das áreas urbanas oficialmente reconhecidas, são forçados a viver em áreas periféricas, muitas vezes em assentamentos informais.

Ao serem marginalizados pelo processo de urbanização formal e pelas dinâmicas especulativas do mercado imobiliário, são deslocados para as margens da cidade. Nesse contexto, "margens" refere-se tanto a espaço físico quanto a ponto de vista social e econômico, uma vez que essas áreas periféricas, muitas vezes favelizadas, são vistas como "fora" do processo de planejamento urbano e da lógica de mercado, que prioriza a rentabilidade e a valorização de imóveis.

A especulação de terras nas periferias é particularmente intensa devido à alta demanda por terrenos acessíveis. Qualquer melhoria em um lote ou terreno pode aumentar consideravelmente o valor das áreas vizinhas, tornando a especulação imobiliária uma atividade lucrativa e contínua. Segundo Holston (2013), o acesso à terra gera uma distinção essencial entre dois tipos de ocupação: a dos que compram a terra e a dos que a ocupam. Os primeiros adquirem terrenos, muitas vezes ocupados de forma irregular; parcelam e, em seguida, os comercializam.

Essa dinâmica está diretamente relacionada ao modo de produção capitalista, que não se limita à produção de mercadorias, mas também estrutura a organização social. Nesse contexto, a terra urbana é transformada em ativo comercial, estimulando a especulação imobiliária e a busca por lucros a partir da compra, venda e valorização dos terrenos.

Para os cidadãos de baixo poder aquisitivo, a cidade é um espaço onde buscam condições de vida, valorizando-a por seu uso ou utilidade, e não como mercadoria para troca. É justamente essa transformação da cidade em mercadoria que impulsiona a especulação imobiliária. A valorização dos imóveis, por sua vez, é, em grande medida, impulsionada pelos investimentos públicos em infraestrutura e na criação de equipamentos e serviços públicos.

O espaço urbano é tratado como uma mercadoria cujo valor é determinado por características físicas, como a inclinação do terreno ou a qualidade das construções, e pela acessibilidade a centros, serviços e áreas valorizadas da cidade. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas terras públicas, localizadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre acaba se instalando (Maricato, 2003).

A valorização ou desvalorização de uma área está diretamente ligada aos investimentos públicos e privados realizados naquele espaço. Investimentos significativos em remodelação alteram profundamente o mercado imobiliário. Grandes obras públicas nas cidades tornam-se alvos de especulação imobiliária, pois os espaços melhorados geram um retorno financeiro maior para o mercado, graças às intervenções do poder público. Isso representa uma atualização da renda fundiária (Rolnik, 2004).

Os interesses do capital imobiliário desempenham um papel fundamental na ocupação do solo urbano. Alguns terrenos vazios são mantidos pelos proprietários na expectativa de valorização futura, que ocorre através de investimentos em infraestrutura, equipamentos ou grandes obras nos arredores. Esse processo contribui para a expansão da cidade, criando os vazios urbanos, que são terrenos não ocupados, esperando por valorização no mercado imobiliário.

Holston (2013) descreve como atuam os empreendedores da terra, que utilizam diversas formas de especulação, que acabam em assentamentos caóticos e fragmentados. Um dos métodos mais comuns é o que se pode chamar de "esquema de retenção", aplicado na subdivisão de terrenos. Inicialmente, eles colocam à venda os lotes menos atrativos, a preços baixos, enquanto reservam os melhores, geralmente terrenos planos e próximos ao transporte público. Estes lotes são frequentemente subdivididos ilegalmente e sem infraestrutura básica. Após a ocupação de alguns dos piores dentre eles, os empreendedores (ou seus aliados, ou até mesmo os próprios moradores) solicitam às autoridades locais a instalação de infraestrutura essencial para atender às casas já construídas. Embora a instalação dos serviços possa levar tempo, a simples chegada das primeiras melhorias, aumenta significativamente o valor dos terrenos.

A definição dos investimentos públicos em infraestrutura, como redes de água, energia elétrica, pavimentação, saneamento básico e em equipamentos urbanos, como escolas e

unidades de saúde, exerce papel decisivo na dinâmica do mercado imobiliário, uma vez que esses aportes do Estado produzem localizações valorizadas e, conseqüentemente, influenciam a lógica de ocupação urbana (Rolnik, 2004). No entanto, o acesso ao mercado residencial formal no Brasil permanece restrito a uma parcela privilegiada da população, revelando um modelo de urbanização excludente que reflete um capitalismo marcado por contradições estruturais, no qual convivem relações modernas de produção com práticas sociais baseadas na informalidade e na subsistência (Maricato, 2003).

Para os moradores residentes nas favelas, o clamor pela intervenção do Estado se formula com a exigência do reconhecimento dos moradores como cidadãos e, como tais, merecedores de infraestrutura, equipamentos públicos e habitação digna. O Estado aparece como a possibilidade de se obter a mercadoria ‘casa’ ou ‘cidade’ a um preço menor do que o do mercado, e a perspectiva de legalização (Rolnik, 2004).

Uma das questões que se tem destacado com a regularização fundiária está relacionada à especulação imobiliária das áreas regularizadas. A autora informa haver muitos pesquisadores que veem os programas de regularização como fatores intensificadores dos processos de “mercantilização” dos mecanismos socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais. Uma preocupação frequentemente colocada por eles diz respeito aos riscos e às possibilidades de gentrificação das áreas informais, uma vez urbanizadas e legalizadas, significando aqui o processo pelo qual grupos com maior renda se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais, ou mesmo para outros fins, com a conseqüente expulsão dos ocupantes tradicionais (Rolnik, 2007).

Com a acumulação capitalista em escala espacial global, a chamada “revitalização urbana” esconde a real intenção, que é a de supervalorizar as áreas urbanas com fins especulativos, em espaços em que a cidade é vendida como produto (Heidrich, 2008), com exclusão dos que não possuam condições econômicas de pagar pela área revitalizada.

A urbanização decorrente da regularização fundiária frequentemente não beneficia os ocupantes originais das áreas, pois estes acabam sendo deslocados por meio dos mecanismos sutis do mercado especulativo de terras urbanas, que promove a expulsão gradual dos moradores tradicionais (Rolnik, 2004).

Embora a regularização fundiária tenha como objetivo incorporar áreas irregulares ao tecido urbano formal, oferecendo inicialmente segurança de posse, essa transformação pode se reverter em problema diante da valorização imobiliária. Com o aumento do valor das propriedades, elevam-se também as taxas referentes a serviços essenciais e os impostos sobre os imóveis, encargos que muitas famílias de baixa renda não conseguem suportar, levando-as a

retornar às áreas irregulares, perpetuando, assim, ciclos de exclusão e vulnerabilidade social (Rolnik, 2007).

Holston (2013) observa que, quando ocorrem melhorias nas áreas periféricas das cidades, os moradores dessas regiões acabam sendo deslocados para locais cada vez mais distantes. Esse processo é consequência da valorização das terras, o que resulta em pressão para que as populações de baixa renda sejam removidas e forçadas a buscar novos espaços de moradia às margens da cidade.

Com a especulação imobiliária, após a regularização fundiária em áreas ocupadas por populações de baixa renda, é comum a mudança dentre os primeiros moradores. Isto se deve ao fato de que, uma vez regularizadas, essas áreas se tornam atrativas para o mercado imobiliário, gerando aumento nos impostos e pressão para a instalação de novos empreendimentos. Muitas dessas regiões, que antes eram irregulares e localizadas em áreas de preservação permanente, eram consideradas de baixo valor para o mercado devido à impossibilidade de comercialização. Após a regularização, porém, elas passam a ser alvo de intensas pressões imobiliárias.

Este fenômeno é ilustrado pelo caso da Comunidade da Paz, onde, imediatamente após o anúncio da regularização fundiária pelo poder público, especuladores imobiliários manifestaram interesse na aquisição de imóveis na área. Como estratégia para mitigar a especulação em territórios destinados à habitação de interesse social, foram instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), cujo objetivo principal é assegurar a destinação dessas áreas prioritariamente para a população de baixa renda, reduzindo, assim, a vulnerabilidade desses territórios frente às dinâmicas especulativas do mercado imobiliário.

As Zeis funcionam como uma proteção contra as pressões do mercado imobiliário, que, frequentemente, busca valorizar essas áreas para fins de exploração comercial, o que tende a expulsar as populações de baixa renda para regiões periféricas. Sugai (2002) destaca a importância de realizar a regularização fundiária dentro das Zeis para assegurar aos moradores segurança jurídica sobre suas moradias. Sem esta regularização, os residentes podem sentir-se vulneráveis a ações de despejo e remoção, especialmente em casos de mudanças de gestão política ou de interesses de desenvolvimento imobiliário. A regularização fundiária das Zeis, portanto, é essencial para garantir que não se percam as conquistas sociais e que os direitos dos moradores sejam protegidos a longo prazo.

2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO À MORADIA DIGNA

Nas últimas décadas a expansão urbana no Brasil revelou um padrão preocupante: dezenas de milhões de brasileiros passaram a acessar o solo urbano e a moradia majoritariamente por meio de processos informais e ilegais. Esse cenário expõe as limitações dos mecanismos formais de provisão habitacional, evidenciando a exclusão estrutural de amplos segmentos da população. As ocupações informais, caracterizadas pela ausência de segurança da posse, vulnerabilidade política e condições habitacionais precárias, são resultado da atuação de mercados especulativos de terras, de sistemas políticos clientelistas e de regimes jurídicos elitistas. Tais fatores impedem o acesso da população de baixa renda à terra urbana regularizada impulsionando a formação e a expansão desordenada de assentamentos irregulares (Rolnik, 2007). Nesse contexto, a política de regularização fundiária emerge como uma possibilidade para promover o direito à moradia digna e enfrentar os desafios impostos por essa realidade.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira legislação brasileira a citar o tema: habitação, direito à cidade e à moradia digna, como direito social dos cidadãos brasileiros. O debate avançou com o Estatuto da Cidade, a Lei da Minha Casa Minha Vida e em 2017, com a Lei da Reurb.

Maricato (2003) enfatiza que a moradia digna deve incluir aspectos como: estrutura física adequada; habitação segura, saudável e construída com materiais que garantam a integridade e a proteção dos moradores; acesso a serviços essenciais (o que inclui água potável, saneamento básico, eletricidade e acesso a transporte público, saúde e educação); localização da moradia em áreas que possibilitem o acesso a oportunidades de emprego e a outras funções urbanas; espaço social, pelo qual a habitação permita promover a convivência e a integração social, com acesso a espaços públicos e comunitários; participação e direitos - possibilidade de os moradores terem voz nas decisões sobre suas comunidades e sobre a gestão da cidade, participando de uma cidadania ativa.

O direito à moradia foi reconhecido como essencial para a dignidade da pessoa humana desde 1948, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse princípio foi reafirmado pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 6º, que a considera um dos direitos sociais garantidos a todo cidadão brasileiro. A não garantia desse direito configura uma violação dos direitos humanos (Instituto Cidadania, 2001). A moradia digna, por sua vez, é definida como aquela situada em áreas urbanizadas, com acesso a todos os serviços públicos essenciais, e que possibilite à população viver com qualidade de vida, estando também inserida em programas que promovam trabalho e geração de renda.

Com a nova legislação, foram regulamentados novos instrumentos para assegurar a função social da propriedade e da cidade. O Ministério Público, os municípios e as organizações comunitárias se mobilizam para cumprir o papel fiscalizador no que diz respeito à ocupação do solo urbano. E a questão das habitações de interesse social passa a ser objeto de várias propostas de política pública (Ipea, 2016)

Com essas novas perspectivas, começou a ser inserida nos programas de regularização fundiária a execução de obras e serviços de infraestrutura e habitação. A regularização fundiária passa a cumprir o papel não somente de organização das questões urbanísticas e de fornecimento da titulação da propriedade, mas prioritariamente, a desempenhar sua função social.

Para a regularização fundiária ir além da titulação, é necessário que haja, entre as prioridades municipais, um contexto político, econômico e social favorável à incorporação desta política, para que de fato saia do papel e tenha sustentabilidade e produza os efeitos desejados (Granja e Magalhães, 2021).

Ainda para Granja e Magalhães (2021), a regularização fundiária tem o objetivo de legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia; promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentivar o pleno exercício da cidadania pela comunidade.

Como mencionado anteriormente, a moradia é um direito fundamental de todo cidadão, conforme assegurado pela Constituição Federal do Brasil. Garantir o acesso a esse direito é uma responsabilidade do Estado, que deve proporcionar as condições necessárias para que todos possam viver em um lar digno. No entanto, a efetivação desse direito representa um desafio significativo para os gestores públicos, pois envolve questões complexas que abrangem planejamento urbano, distribuição adequada de recursos e promoção de uma maior equidade social.

Portanto, embora a política de regularização fundiária seja um passo fundamental para a inclusão e a justiça social no contexto urbano, ela ainda enfrenta enormes dificuldades para ser efetivamente aplicada, o que evidencia a necessidade de um comprometimento real por parte do Poder Público para superar essas fragilidades e garantir que o direito à moradia seja realmente acessível a todos.

O exercício pleno da cidadania por parte dos moradores vai muito além do simples ato de ser proprietário de um imóvel. Ele está diretamente relacionado à garantia de condições adequadas de habitação, que atendam efetivamente às necessidades de suas famílias. Para que a cidadania seja exercida de forma plena, é necessário que as moradias ofereçam não apenas

abrigo, mas também segurança, conforto e qualidade de vida. Isto significa que as casas devem ser localizadas em áreas livres de riscos, como regiões sujeitas a enchentes, deslizamentos de terra ou outros perigos ambientais. Além disso, as próprias condições estruturais das moradias não devem representar ameaça à saúde e à integridade física dos moradores, como no caso de construções precárias ou com problemas de infraestrutura, que podem comprometer a sua segurança e o bem-estar das famílias. Em suma, o direito à moradia digna envolve garantir não apenas a propriedade, mas também o acesso a um espaço que seja seguro, saudável e adequado para o desenvolvimento das pessoas que nele habitam.

Mais do que simplesmente proporcionar serviços urbanos essenciais nas áreas informais, anteriormente ausentes, a infraestrutura instalada deve ser planejada de forma a se integrar à infraestrutura do entorno. A equiparação das condições de infraestrutura entre o assentamento regularizado e as áreas vizinhas é um fator crucial que pode impactar positivamente na qualidade urbana de toda a região. Quando as melhorias realizadas no assentamento estão alinhadas com as do entorno, cria-se uma maior coesão entre as áreas e se favorece o desenvolvimento de uma infraestrutura urbana mais acessível a todos os moradores, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida na localidade (Granja e Magalhães, 2021).

A consolidação das políticas públicas pode ser entendida como o momento em que as propostas são transformadas em ações práticas que visam garantir a entrega efetiva dos serviços ao público-alvo. Sem a implementação eficaz, as políticas públicas se resumem a meras ideias ou a propostas que, por mais bem-intencionadas que sejam, não geram mudanças tangíveis na vida dos cidadãos.

A questão habitacional deve ser tratada como uma política de Estado, pois o papel do Poder Público é essencial em diversas frentes: desde a regulação do mercado imobiliário e o ordenamento urbano até a provisão efetiva de moradia para as camadas mais vulneráveis da população. O Estado é um agente imprescindível para garantir que a habitação não seja apenas uma questão de mercado, mas um direito acessível a todos, especialmente aos grupos sociais historicamente excluídos.

Em 2005, com o objetivo de melhorar as condições de moradia para a classe trabalhadora, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pela Lei nº 11.124/2005. Essa legislação estabelece que a moradia digna deve ser entendida como um vetor de inclusão, devendo atender a um conjunto de critérios básicos que garantam a qualidade de vida dos seus ocupantes. A lei determina que a habitação ofereça um padrão mínimo de habitabilidade, o que inclui condições adequadas de construção e espaço, além de uma

infraestrutura básica que englobe saneamento ambiental, acesso a transporte coletivo, mobilidade urbana, e a oferta de equipamentos e serviços urbanos e sociais essenciais.

Além disso, essa mesma lei também enfatiza a função social da propriedade urbana, um princípio que visa assegurar que o uso do solo esteja voltado para o bem-estar coletivo e a justiça social. Para isso, a legislação propõe a implementação de instrumentos de reforma urbana que promovam um melhor ordenamento da cidade e um maior controle sobre o uso da terra. O objetivo é garantir o acesso à terra urbanizada, especialmente para a população de baixa renda, contribuindo para a redução da desigualdade e a promoção de um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

Como foi mencionado anteriormente, a regulação fundiária urbana tem como principal objetivo assegurar um dos direitos mais fundamentais do cidadão: o direito à moradia digna. Esse direito vai além da simples provisão de um espaço habitável; ele envolve a criação de condições adequadas para que o indivíduo e sua família possam viver com qualidade de vida, em um ambiente que garanta não apenas a segurança e o bem-estar, mas também o acesso a serviços essenciais. Para isso, a regulação fundiária atua no ordenamento do uso do solo, na promoção de um urbanismo mais inclusivo e na regularização de assentamentos, especialmente dos que se situam em áreas informais ou precárias.

Ademais, a regulação fundiária não se limita à questão da moradia em si, mas também busca integrar o cidadão ao contexto urbano de maneira ampla, proporcionando-lhe acesso a uma série de oportunidades que a cidade oferece.

Para Granja e Magalhães (2021), a política de regularização fundiária plena é concebida por meio de uma noção pluridimensional, que compreende a titulação dos lotes, a recuperação urbana do assentamento por meio da urbanização da área, promoção das melhorias no ambiente e na qualidade de vida. Esses objetivos representam uma das principais apostas institucionais no sentido de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial e do acesso à terra urbanizada nas cidades.

Para Correia e Pagani (2007), a regularização fundiária plena é voltada a oportunizar o direito à moradia digna. Durante esse processo, é preciso estar em contato direto com a comunidade e sugerir medidas, a fim de reurbanizá-la e integrá-la à cidade, conferindo dignidade aos moradores.

Ainda na atualidade se tem uma grande dificuldade com muitos que executam a política de regularização fundiária, que é a não compreensão de que os programas de regularização visam reconhecer direitos de moradia, completude, seu sentido mais completo.

Ao se procurar por literatura sobre a realização da regularização fundiária plena e suas conquistas para o acesso à moradia digna, o que se encontra ainda está aquém do que se necessita em nosso país. Muitos autores dizem que a regularização fundiária tem como foco principal a titulação, deixando de lado a ideia de melhorias urbanísticas e habitacionais, ou seja, de acesso à moradia digna.

Os autores Granja e Magalhães (2021) realizaram estudos de caso em Juiz de Fora/ MG. Destacaram que os dois casos foram alvo de um programa maior de regularização, financiado por organizações internacionais, e que incluíam financiamento para intervenções que envolviam infraestrutura, titulação e ações ambientais e sociais. Apenas a Vila Sô Neném, porém, chegou a ter todos esses componentes que a inseriam no projeto de regularização. Nem este caso, entretanto, pode ser considerado como uma experiência de regularização fundiária plena.

Outro exemplo que se pode citar é a cidade de Diadema, em São Paulo. Para Rolnik (2007), a regularização fundiária foi utilizada com grande sucesso pela administração e permitiu que várias cooperativas e entidades do movimento de moradia tivessem garantidos os direitos à cidade, à moradia digna e à habitabilidade.

Uma pesquisa realizada em 2015 pela Fundação João Pinheiro mostrou que 24,4% das moradias urbanas brasileiras são consideradas inadequadas, por apresentar ao menos um dos seguintes problemas: inadequação fundiária (terrenos irregulares); carência de infraestrutura; ausência de banheiro de uso exclusivo; cobertura inadequada e adensamento excessivo de domicílios próprios (FJP, 2021).

Morar irregularmente significa estar em condições de insegurança permanente. Além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde. Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais e as rotinas administrativas das cidades.

Santos (1997) destaca que o território não deve ser visto apenas como um conjunto de sistemas naturais e artificiais sobrepostos, mas como algo que se define pelo uso. O território usado, em sua concepção, é o território que adquire significado através das relações humanas e do sentimento de pertencimento. Ele não é apenas um espaço físico, mas o local em que se desenvolvem atividades essenciais, como o trabalho, a residência, as trocas materiais e culturais e, não menos importante, o exercício da vida cotidiana. A identidade do território, portanto, está

intrinsecamente ligada à experiência e à vivência de quem o ocupa, criando um vínculo que vai além de sua função utilitária.

Em uma sociedade capitalista, esse território se transforma em um campo de forças sociais, em que as diferentes classes sociais estão em constante confronto e articulação. Como observa Osório (2014), as sociedades capitalistas criam espaços de poder. Nesse espaço, o território é marcado pela disputa entre grupos sociais com interesses antagônicos, refletindo as desigualdades e as dinâmicas de dominação presentes no sistema econômico. Assim, o território se torna não apenas um espaço físico, mas um campo em que se exercem e se intensificam as relações de poder e as lutas por reconhecimento e acesso aos recursos.

A luta por território não é apenas uma questão de acesso à terra, mas também envolve o direito à cidade, a luta por melhores condições de vida, e o reconhecimento das populações que, apesar de sua contribuição para a dinâmica urbana, continuam marginalizadas no sistema capitalista. A regularização fundiária, portanto, surge como uma possível resposta a essa luta por território e pela inclusão dessas populações nas cidades. É um processo que deve ser acompanhado de políticas públicas que garantam não apenas a legalização da terra, mas também a promoção de condições adequadas de vida e o fortalecimento da cidadania.

É preciso que a regularização fundiária tenha como princípio a manutenção da ocupação. Para isso, é preciso criar ou ampliar as condições de permanência dos moradores no local, evitando a rotatividade que alimenta o processo de produção da ilegalidade. Por não poder manter sua moradia na área regularizada, o morador busca alternativas para habitação, muitas vezes em outras áreas irregulares (Bezerra e Chaer, 2020).

Para que os moradores dos assentamentos precários tenham o direito de permanecer em seus imóveis e tenham de fato o direito social a uma moradia digna e a condições de vida adequadas, há de se garantir localização adequada, padrões construtivos, a existência de infraestrutura urbana, serviços públicos essenciais, o respeito às características culturais da população, e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A despeito do discurso a favor da regularização fundiária, todavia, o problema da ocupação irregular do território está longe de ser resolvido. De acordo com o Censo 2010, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 11,4 milhões de brasileiros ocupam aglomerados subnormais, definidos como áreas com ausência de serviços públicos essenciais (saneamento básico e energia elétrica) em terrenos de propriedade alheia, pública ou particular (Bezerra e Chaer, 2020).

Atualmente, o IBGE mudou a nomenclatura de aglomerados subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas, retomando o termo “favela” historicamente utilizado pelo órgão desde

1950, junto com o termo “comunidades urbanas”. Os conceitos adotados estiveram orientados à identificação de deficiências e/ou precariedades na infraestrutura urbanística, na prestação de serviços públicos essenciais e na adequação fundiária e urbanística das áreas mapeadas, utilizando-se, por vezes, termos como “irregular”, “ilegal”, entre outros, que destacavam o posicionamento dessas populações no âmbito de um aparato normativo impraticável e inalcançável por parte de grupos sociais vulnerabilizados (IBGE, 2022).

O IBGE divulgou uma prévia dos dados do Censo 2022, revelando informações sobre favelas e comunidades urbanas no Brasil. De acordo com os dados, o país possui mais de 10 mil dessas áreas, onde residem aproximadamente 16,6 milhões de pessoas, o que corresponde a 8% da população brasileira. Essa estatística evidencia a expressiva presença das favelas e comunidades urbanas no território nacional, refletindo a concentração de uma parte significativa da população em condições de vulnerabilidade social. Os dados do instituto ressaltam a necessidade de políticas públicas específicas para melhorar as condições de vida nessas comunidades, garantindo o acesso a direitos básicos como saúde, educação, segurança e infraestrutura adequada, a fim de promover a inclusão e reduzir as desigualdades.

Em conexão com os dados apresentados pelo IBGE sobre a presença significativa de favelas e comunidades urbanas no Brasil, a titulação dos imóveis surge como um passo relevante no processo de regularização fundiária. Embora essencial, no entanto, a titulação por si só é insuficiente para oportunizar o acesso à moradia digna e à melhoria das condições de vida dos moradores dos núcleos informais regularizados. A simples formalização da posse não resolve as questões estruturais que afetam essas comunidades, como a falta de infraestrutura básica, de serviços públicos adequados e a vulnerabilidade social.

Para que a regularização fundiária resulte em uma verdadeira mudança social, é imprescindível que os programas de regularização sejam integrados a um conjunto mais amplo de políticas públicas. Isso inclui diretrizes de planejamento urbano e estratégias de gestão que considerem a inclusão, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável dessas áreas. Somente por meio de uma abordagem integrada, que inclua melhorias em infraestrutura, educação, saúde, segurança e outros direitos essenciais, será possível oportunizar moradia digna e condições adequadas de vida.

2.3.1 A segregação urbana como entrave para o acesso à moradia digna

A segregação socioespacial é uma característica estrutural e intrínseca das cidades capitalistas, refletindo as disputas sociais pela terra urbanizada e a segregação urbana, que

atuam como instrumentos de dominação e reprodução social. A segregação urbana manifesta-se através do processo de ocupação e concentração de um grupo ou classe social em determinada área do espaço urbano.

A base da luta de classes está na propriedade privada, expressa no valor da terra. A terra é um meio para as forças sociais de produção. Isto acontece porque a terra urbana exerce papel fundamental no processo de acumulação capitalista através da propriedade privada (Heidrich, 2008).

A segregação urbana fica evidenciada quando se estudam as ocupações irregulares. A maior parte delas é composta por famílias de baixa renda, as quais, impossibilitadas de adquirirem imóveis em áreas regulares e próximos aos centros urbanos, procuram áreas periféricas e de baixo custo para construir suas casas.

De um lado, a burguesia, residindo em áreas regulares na região central, dotadas de infraestrutura; do outro, a classe trabalhadora, que ocupa espaços que sobram nas cidades, constituindo assentamentos informais nas áreas periféricas ou em bairros centrais, mas em áreas desprezadas, desabitadas, de preservação permanente ou inadequada para a ocupação (Sugai, 2002).

Quanto maior a desigualdade social, maior será a intensidade da segregação socioespacial. Essa condição também possibilita a manutenção dos investimentos desiguais, ou seja, a reprodução do fenômeno da segregação, que, por ser estrutural, não será eliminada das cidades capitalistas, e, por resultar de um processo histórico de disputas socioespaciais, pode ter sua intensidade reduzida em função da maior ou da menor desigualdade social (Sugai, 2002).

Para Rolnik (2004), o movimento de segregação tem início quando os trabalhadores passam a ser assalariados, permitindo-lhes pagar pelo próprio sustento e pela moradia. Essa mudança estabelece a condição para a separação física entre o espaço dos trabalhadores e o de seus patrões, pois o vínculo direto entre eles se rompe, e cada um adquire, no mercado imobiliário, a localização que sua renda permite.

Diante dessa realidade, o que resta para os trabalhadores é buscar áreas periféricas para residir. Segundo Holston (2013), no Brasil, as periferias urbanas desenvolveram-se como o lugar dos trabalhadores pobres e para trabalhadores pobres. Após a década de 1930, essas áreas mais distantes tornaram-se praticamente as únicas em que trabalhadores já estabelecidos e novos imigrantes podiam garantir uma residência dentro da economia urbana de um Brasil em processo de industrialização.

Nas décadas de 1960 e 1970, a expansão urbana periférica no Brasil caracterizou-se pela autoconstrução das moradias, um fenômeno que evidenciou a capacidade de resistência e

organização das populações marginalizadas. Esse processo não apenas mobilizou esforços familiares individuais, mas também fortaleceu laços de solidariedade entre as famílias, resultando na formação de associações locais que atuaram como agentes coletivos na reivindicação por melhorias urbanas. Essa dinâmica reflete tanto a insuficiência das políticas públicas habitacionais quanto a emergência de estratégias comunitárias para enfrentar a exclusão espacial e social imposta pelo modelo de urbanização vigente (Telles e Cabanes, 2006).

Nos anos de 1990, persiste a segregação urbana, assim como o crescimento das periferias urbanas. No entanto, a dinâmica desse processo já é diferente, com os deslocamentos socioespaciais respondendo a novas circunstâncias, impulsionados por fatores de expulsão que resultam da interação entre as forças do mercado de terras e da especulação imobiliária, da fragilização dos vínculos de trabalho, da diminuição das oportunidades de emprego, além de outros fatores que refletem uma longa história de ausência ou precariedade de políticas habitacionais (Telles e Cabanes, 2006).

Regiões marginalizadas ou excluídas acentuam as desigualdades sociais, ampliam a crise social nas grandes cidades. Ao mesmo tempo, esses espaços urbanos tornam-se cada vez mais permeados por ilegalidades de diversas naturezas, sem mencionar a violência e seus impactos negativos nas relações sociais do cotidiano (Telles e Cabanes, 2006).

O direito à moradia digna é um princípio fundamental que reconhece a necessidade de garantir a todas as pessoas um lar seguro, com acesso a serviços básicos e a infraestrutura adequada. No entanto, a segregação urbana frequentemente impede que esse direito seja plenamente realizado, confinando as populações mais vulneráveis a áreas onde as condições de vida são precárias.

Como aponta Maricato (2003), a segregação urbana resulta em dificuldades significativas no acesso a serviços e a infraestrutura nas cidades, incluindo transporte ineficiente, saneamento básico precário, ausência de drenagem adequada e fornecimento insuficiente de água. Além disso, as comunidades segregadas enfrentam obstáculos para acessar serviços de saúde, educação e creches. Essa segregação também implica menores oportunidades de emprego, especialmente no setor formal, reduzindo as chances de qualificação profissional. As pessoas nessas áreas são mais vulneráveis à violência; enfrentam discriminação racial, dificuldades no acesso à justiça e ao lazer.

Holston (2013) relata que quando os moradores das áreas periféricas veem mudanças em seus bairros em cada telha assentada, em cada utensílio, num sofá e num segundo andar,

com cada novo posto de saúde, escola, rua asfaltada e tubulação de esgoto, como transformação da vida subalterna.

Isto comprova que a busca por acesso a uma moradia digna faz parte do ideário dos moradores das periferias, que enfrentam lutas cotidianas pelo acesso aos serviços que, quando oferecidos, quase sempre são precários. Heidrich (2008) aponta que o planejamento urbano tende a concentrar recursos e esforços em setores específicos da cidade, priorizando áreas com maior rentabilidade econômica. Como resultado, regiões periféricas e menos lucrativas acabam sendo negligenciadas, uma vez que o desenvolvimento urbano nessas áreas é frequentemente visto como desinteressante do ponto de vista econômico. Segundo o autor, as periferias só passam a ser contempladas por ações de planejamento urbano se houver a perspectiva de algum retorno financeiro, o que reflete uma lógica de mercado que ignora as necessidades sociais e infraestruturais dessas comunidades.

Além disso, a segregação socioespacial, como sugerido por sugai (2002), está diretamente ligada ao processo de produção do espaço urbano pelas classes dominantes e à manutenção das relações de poder e dominação. Embora diversos agentes influenciem esse processo, o Estado, por meio de investimentos públicos, legislações e outros mecanismos, desempenha um papel central. Esses recursos são amplamente direcionados a áreas ocupadas por quem tem alto poder aquisitivo, reforçando a desigualdade espacial e a divisão social. Essa dinâmica contribui para a exclusão das periferias, onde a falta de investimentos no planejamento urbano, perpetua a vulnerabilidade social dessas áreas.

Rolnik (2004) corrobora a análise de sugai ao destacar o papel do Estado no processo de segregação socioespacial. A autora exemplifica essa atuação desigual por meio da política de coleta de lixo em São Paulo, onde a distribuição dos serviços é claramente desigual. Em algumas regiões da cidade, o lixo é recolhido duas ou até três vezes por semana, refletindo uma maior infraestrutura e atenção nas áreas mais centrais e valorizadas. Por outro lado, em bairros periféricos, a coleta é realizada apenas uma vez por semana, demonstrando uma disparidade no acesso aos serviços básicos. Em algumas dessas áreas, a situação é ainda mais crítica: em vez de receberem a coleta regular, esses bairros acabam sendo utilizados como locais de despejo do lixo proveniente de outras partes da cidade, expondo uma negligência sistemática e a marginalização dessas comunidades. Esse exemplo ilustra como o Estado, por meio de suas políticas públicas, contribui diretamente para a perpetuação da segregação e da desigualdade urbana, favorecendo as áreas de maior poder aquisitivo enquanto marginaliza as periferias.

Como já foi amplamente evidenciado, o processo de segregação socioespacial no Brasil está intimamente relacionado inadequação das políticas habitacionais, inerente ao próprio

sistema capitalista. A ausência de programas habitacionais acessíveis, contribui para a expansão desordenada das periferias e para a intensificação da segregação social e espacial. A falta de ações estruturadas para atender à crescente demanda por moradia adequada resultou em um crescimento desorganizado das áreas periféricas, onde a infraestrutura é insuficiente e os serviços públicos são frequentemente precários. Esse cenário reforçou a divisão entre áreas centrais, mais valorizadas e bem atendidas, e periferias, onde a pobreza e a exclusão social se perpetuam. Assim, a carência de políticas públicas eficazes e inclusivas tem sido um dos principais fatores responsáveis pela intensificação da desigualdade urbana no país.

Como afirma Holston (2013), é verdade que as complexidades da vida na cidade e as regras de organização de seu espaço sempre diferenciam e separaram seus moradores. O processo e os padrões dessa segregação podem mudar, mas raramente desaparecem.

A segregação urbana e o direito à moradia digna são temas profundamente interligados, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades socioeconômicas, caso de nosso país. No município de Biguaçu, a situação não é diferente, principalmente pelo processo de segregação socioespacial que se consolidou na década de 1970, com a formação da área de conurbação entre Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu. Segundo Sugai (2002), ficou evidente a segregação que ali já se iniciava pela diferença entre os investimentos que ocorriam na ilha e os de municípios conurbados (Sugai, 2002).

O município de Biguaçu evidencia características típicas do processo de segregação urbana, no qual distintos grupos sociais ocupam espaços diferenciados, frequentemente marcados por desigualdades no acesso à infraestrutura, aos serviços públicos e às oportunidades econômicas. A Comunidade da Paz exemplifica essa realidade, uma vez que, por ser considerada uma área irregular, permanece desprovida de qualquer tipo de serviço público.

A ausência de políticas habitacionais eficazes no município agrava ainda mais o processo de segregação urbana. Programas habitacionais destinados a viabilizar o direito à moradia digna para as populações de baixa renda são fundamentais para combater a exclusão social e espacial, oferecendo condições adequadas de habitação, integrando-as ao restante da cidade. No entanto, a insuficiência desses programas contribui para a continuidade da marginalização dessas populações, às quais não restam senão áreas periféricas e menos valorizadas, sem acesso a infraestrutura adequada e a serviços essenciais presentes nos centros urbanos. Como resultado, a falta de políticas públicas efetivas perpetua a desigualdade e impede que as famílias de baixa renda usufruam de benefícios e oportunidades oferecidos a áreas mais desenvolvidas e valorizadas da cidade.

Nesse contexto, a regularização fundiária pode ser um instrumento de combate à segregação espacial, pois, ao legalizar as áreas irregulares, incentiva investimentos na melhoria das moradias e garante o acesso a serviços essenciais. Isso proporciona aos moradores dessas áreas um acesso mais justo a recursos e oportunidades nas cidades.

2.3.2 Moradia digna e qualidade de vida

A qualidade de vida é um tema amplamente discutido em todo o mundo, abrangendo diversas dimensões que impactam o bem-estar humano, como saúde, educação, moradia e outros aspectos essenciais a uma vida plena. Segundo Santos (2011), a qualidade de vida pode ser compreendida a partir de duas grandes categorias: os aspectos materiais e os aspectos imateriais. Os aspectos materiais referem-se às necessidades físicas e infraestruturais básicas, como as condições de habitação, o abastecimento de água, o sistema de saúde e outras, condições essenciais à sobrevivência e ao conforto das pessoas. Esses elementos são fundamentais para garantir a segurança e o bem-estar físico dos indivíduos. Por outro lado, os aspectos imateriais estão relacionados a elementos mais subjetivos e intangíveis, como o ambiente em que as pessoas vivem, o patrimônio cultural e o bem-estar emocional e psicológico. Esses fatores são essenciais para a construção de uma vida equilibrada e satisfatória, pois envolvem a qualidade das relações sociais, a sensação de pertencimento e a apreciação do espaço e da cultura que rodeiam os indivíduos.

No contexto urbano, a qualidade de vida tem sido um tema central de debate tanto para os profissionais de planejamento urbano quanto para os gestores políticos, especialmente considerando que o crescimento da população nas cidades é um fenômeno irreversível. Segundo Santos (2011), a qualidade de vida urbana diz respeito às condições de vida nas áreas urbanas, sendo essencial compreender a cidade como um espaço que deve oferecer uma vivência de qualidade para seus habitantes.

A sociedade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais, compromete o pleno exercício dos direitos fundamentais por parte das populações em situação de vulnerabilidade. A precariedade no acesso à moradia digna agrava essa exclusão, configurando-se como um dos principais obstáculos à justiça social. Nesse contexto, a moradia deve ser compreendida como um direito de caráter multidimensional, que vai além da estrutura física da habitação e inclui o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e a condições adequadas no entorno. A insuficiência de condições habitacionais adequadas impede que

indivíduos vivam em ambientes seguros e saudáveis, afetando diretamente sua qualidade de vida e limitando o acesso efetivo aos direitos garantidos pela Constituição.

O déficit habitacional no Brasil é consequência de políticas públicas excludentes, inseridas em um modelo econômico capitalista que transforma a habitação em mercadoria, priorizando a lógica do mercado em detrimento do direito à moradia. Como resultado, indivíduos que vivem em áreas irregulares enfrentam sérias limitações no acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, trabalho, alimentação e, especialmente, a uma moradia digna.

O conceito de necessidades habitacionais no Brasil foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 1995. De acordo com a fundação, as necessidades habitacionais incluem demandas relacionadas com o déficit habitacional e com a inadequação dos domicílios. Esse déficit diz respeito à demanda por construção de novas moradias e a inadequação dos domicílios concerne às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores (FJP, 2021).

O déficit habitacional está relacionado, em primeiro lugar, tanto às deficiências no estoque de moradias quanto às habitações que não possuem condições adequadas de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou ao desgaste das estruturas físicas. Além disso, o déficit habitacional também envolve a necessidade de acesso à moradia causada pela coabitação familiar indesejada, como no caso de famílias que desejam formar um domicílio próprio, mas não conseguem. Por fim, inclui os domicílios de baixa renda alugados em áreas urbanas em que o valor do aluguel compromete significativamente o orçamento familiar, dificultando a satisfação de outras necessidades básicas (FJP, 2024).

Entre 2016 e 2019, o déficit habitacional no Brasil cresceu de 5.768.482 para 5.964.993 moradias. No período, a Região Norte e a Nordeste contavam com o maior déficit em termos relativos. Em 2022, a estimativa era de 6.215.313 domicílios, equivalente a 8,3% da sua população. Em termos absolutos, na comparação com 2019, houve um aumento de aproximadamente 4,2%. O déficit habitacional é explicitamente mais urbano no Brasil, superior a 92,0%, como é o caso do Sul (FJP, 2021).

Conforme destaca a Fundação João Pinheiro (2021), o principal componente do déficit habitacional no Brasil é o ônus excessivo com o aluguel, que apresentou um crescimento próximo a 2% entre 2016 e 2019. Em seguida, a habitação precária registrou aumento superior a 2%, enquanto a coabitação apresentou redução superior a 4%, essa última associada ao crescimento da habitação precária.

Em 2022, o déficit habitacional concentrou-se predominantemente em domicílios com renda mensal de até dois salários mínimos. Entre os componentes do déficit, sobressai o ônus excessivo com o aluguel urbano — caracterizado por famílias com renda de até três salários mínimos que comprometem mais de 30% de seus rendimentos com despesas locatícias —, totalizando 3.242.780 domicílios, o que equivale a 52,2% do déficit habitacional no país (FJP, 2024).

Em Santa Catarina, há aproximadamente mais de 190 mil domicílios em situação precária. O número, se comparado com o total de domicílios catarinenses, resulta em uma taxa de 7,3%. A região metropolitana de Florianópolis, incluindo Biguaçu, apresentou o déficit habitacional de 7,1% (FJP, 2024).

A Comunidade da Paz, conforme mencionado anteriormente, carece completamente de infraestrutura adequada. As vias não possuem pavimentação, não há saneamento básico, e os resíduos não são tratados adequadamente. A maior parte das habitações são construídas em madeira e encontram-se em estado avançado de degradação. Essas condições precárias, tanto da infraestrutura quanto das moradias, expõem os moradores a riscos físicos, sociais e ambientais, impactando negativamente sua qualidade de vida no contexto urbano.

Muito se tem debatido sobre a precariedade em que vivem muitas comunidades em todo o país e no mundo. Em 2016, na cidade de Quito, no Equador, aconteceu uma conferência da ONU, oportunidade em que foi criada uma agenda urbana. Diversos países do mundo, inclusive o Brasil, participaram com o objetivo de criar melhores condições de habitabilidade nas cidades. Acredita-se que até 2050 a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI, com enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros (ONU, 2017).

Nesta conferência, reconheceu-se a emergência em se lidar com as múltiplas formas de pobreza, com as crescentes desigualdades e a degradação ambiental, que permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. Mais, a exclusão socioeconômica e a segregação espacial continuam a representar frequentemente uma realidade irrefutável em cidades e assentamentos humanos (ONU, 2017).

Para garantir condições de vida dignas nas cidades é fundamental que esses espaços cumpram sua função social. O objetivo é, progressivamente, assegurar o pleno exercício do direito a uma habitação adequada, como parte do direito a um padrão de vida digno. Isso envolve garantir o acesso universal a serviços essenciais, como abastecimento de água potável e saneamento, além de promover a igualdade no acesso a bens e serviços públicos de qualidade,

como segurança alimentar, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade, transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência (ONU, 2017).

O acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento básico, saúde, educação, trabalho e mobilidade, é crucial para garantir a dignidade humana e promover a igualdade de oportunidades. Dentro desse contexto, o direito a uma habitação adequada desempenha um papel central, pois não se limita a fornecer apenas um teto, mas assegura condições de moradia digna. Para alcançar esse objetivo, é necessário um esforço contínuo e progressivo na implementação de políticas públicas que garantam o acesso a esses direitos. Assim, a função social da terra e o direito à habitação devem ser entendidos de maneira integrada, como componentes de um sistema mais amplo, que busca proporcionar moradia digna e qualidade de vida para todos os habitantes das cidades.

Os padrões de vida das populações são profundamente influenciados pelo espaço em que vivem, o que resulta em diferentes necessidades e aspirações para cada comunidade. Fatores como infraestrutura, acesso a serviços essenciais e condições socioeconômicas impactam diretamente a vivência de cada grupo social. Contudo, independentemente das particularidades de cada contexto, o objetivo comum entre todas as comunidades é a busca pela melhoria da qualidade de vida. Como destacado por Santos (2011), alcançar uma vida digna, com acesso a direitos fundamentais como moradia, saúde e educação, é a meta compartilhada por todas as populações, refletindo uma aspiração universal por melhores condições de existência.

3 BIGUAÇU: HISTÓRIA, CRESCIMENTO URBANO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma análise detalhada do município de Biguaçu, explorando sua formação histórica, as dinâmicas de crescimento urbano e os processos relacionados à regularização fundiária. Inicialmente, será traçado um panorama histórico que permite compreender as bases do desenvolvimento territorial da cidade, destacando os principais marcos que influenciaram sua configuração atual. Em seguida, serão apresentados dados gerais e indicadores socioeconômicos que ilustram o perfil demográfico e o ritmo de expansão urbana do município.

A partir deste contexto, o foco será direcionado à problemática da ocupação irregular, identificando suas causas e implicações para o desenvolvimento urbano e social local. A discussão avançará para a questão fundiária, evidenciando os desafios enfrentados para a garantia do direito à moradia e a necessidade de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social em Biguaçu. Por fim, será abordada a temática da regularização fundiária urbana, com destaque para os núcleos urbanizados que já passaram pelo processo de legalização, bem como para os núcleos informais consolidados que ainda aguardam por sua regularização, evidenciando as complexidades e perspectivas desse cenário.

3.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA DE BIGUAÇU

O município de Biguaçu é considerado um dos mais antigos de Santa Catarina, tendo sua origem vinculada à antiga vila de São Miguel da Terra Firme. Essa localidade, inicialmente, foi instituída como Póvoa de São Miguel, por meio da provisão de 9 de agosto de 1747, marcando a chegada dos primeiros colonizadores açorianos à região. Com a instalação da povoação, iniciaram-se as obras da igreja matriz, construída em técnica de pau-a-pique e coberta com telhas cerâmicas. O templo foi dedicado a São Miguel Arcanjo e permanece, até os dias atuais, no mesmo local, sendo um dos marcos históricos mais antigos e simbólicos do município (Santos, 2015).

Santos (2015) destaca um episódio notável na história de Biguaçu, ocorrido em 31 de maio de 1778, quando, durante a invasão espanhola na Ilha de Santa Catarina, a sede da capitania foi temporariamente transferida para o continente. Nesse contexto, Biguaçu foi designada capital da província de Santa Catarina por alguns meses, até que a ocupação espanhola fosse encerrada e a sede retornasse a Desterro.

A elevação da então freguesia de São Miguel à categoria de vila ocorreu por ato do Conselho Administrativo da Província em 1º de março de 1833, sendo elevada, oficialmente, à condição de município no dia 17 de maio do mesmo ano, com o seu desmembramento da capital provincial, Desterro (atual Florianópolis). A sede do município permaneceu na vila de São Miguel até o ano de 1886, quando foi transferida para a margem do rio Biguaçu, onde se encontra atualmente. Posteriormente, em 1910, o município passou a adotar oficialmente o nome de Biguaçu (Santos, 2015).

No momento de sua fundação, em 1833, o território do município era significativamente mais extenso do que o atual, compreendendo a área entre o rio Carolina (fronteira com São José) e o rio Camboriú (hoje pertencente ao município de Balneário Camboriú), estendendo-se até os limites da Serra Geral (Santos, 2015).

Santos (2015) também destaca que, em 1886, o município passou por uma alteração significativa, com a mudança da sede municipal da vila de São Miguel para a atual sede de Biguaçu, localizada às margens do rio Biguaçu. Esse movimento indicou um processo de urbanização, ao mesmo tempo em que refletiu uma reorganização do espaço, buscando uma localização mais estratégica para o desenvolvimento da cidade.

A ocupação inicial do extenso território de Biguaçu ocorreu de forma gradual, especialmente por meio da concessão de sesmarias, instrumento de distribuição de terras utilizado durante o período colonial. Essas concessões permitiram a instalação de agricultores, pecuaristas e comerciantes em diferentes áreas do município, desempenhando papel crucial na consolidação do povoamento local. Dentre os principais beneficiários das sesmarias concedidas entre os séculos XVIII e XIX, destacam-se nomes como João Bernardo Galvão, que recebeu, em 1753, uma extensão de cerca de 2.400 metros na região de Biguaçu, e Anna Zazarte Ozoria de Freitas, que obteve, em 1791, uma das maiores concessões da época ao longo do rio Biguaçu (Santos, 2015).

Destaque ainda maior merece a sesmaria concedida a José Manuel da Cunha, que recebeu, em 1811, uma área aproximadamente de 11.100 metros, o que representa cerca de um terço das terras distribuídas ao longo do rio Biguaçu por meio deste regime. Essas grandes propriedades fundiárias foram fundamentais para a formação da estrutura agrária local e ainda influenciam, em certa medida, a configuração fundiária do território até os dias atuais (Santos, 2015).

Conforme destaca o mesmo autor (Santos, 2015), o território do antigo município de São Miguel possuía uma vasta extensão territorial, sendo gradualmente ocupado por descendentes dos primeiros colonizadores, por pessoas escravizadas de origem brasileira e

africana, bem como por imigrantes e representantes de outras etnias, ainda que em menor número.

A década de 1910 foi um marco importante para o município, pois, em 1910, passou a adotar oficialmente o nome de Biguaçu, com o qual foi substituída a denominação anterior - São Miguel da Terra Firme. O município, inicialmente, abrangia uma área que ia desde o rio Carolina, na divisa com São José, até o Rio Camboriú, atualmente parte do município de Balneário Camboriú, estendendo-se até as margens da Serra Geral. O processo de desmembramento de Biguaçu para a criação de novos municípios se estendeu até a década de 1960, quando ocorreram a criação do município de Antônio Carlos, a partir da região do Alto Biguaçu, e a separação das freguesias de Ganchos e Armação da Piedade, que formaram o município de Governador Celso Ramos (Santos, 2015).

Até a década de 1970, a economia de Biguaçu baseava-se principalmente na agricultura, pecuária e pesca. A partir dessa década, a indústria passou a desempenhar um papel predominante, seguida pelo comércio. O município possui áreas para a instalação de indústrias e acesso ao gás natural, com uma distribuidora da Petrobras presente na região. A agricultura continua relevante, especialmente na produção de plantas ornamentais, como gramas e palmeiras, e de verduras para o comércio regional. A pesca, que no passado representou uma atividade econômica significativa, atualmente encontra-se quase extinta, sendo praticada apenas de forma artesanal. Atualmente, a economia de Biguaçu é caracterizada por um diversificado conjunto de atividades produtivas, com destaque para a indústria, o comércio e a agricultura. A indústria é a principal fonte de emprego no município, com ênfase nos setores de plástico e alimentício, que são os mais expressivos. A presença de indústrias no município é favorecida por áreas disponíveis para a instalação de fábricas, além do acesso ao gás natural por meio de uma distribuidora da Petrobras (Santos, 2015).

O crescimento populacional urbano do município está intrinsecamente ligado à construção da BR-101, que teve início na década de 1960, e provocou uma transformação significativa em sua dinâmica territorial e demográfica. A rodovia, ao estabelecer uma conexão mais direta com outras regiões do estado e com a capital, Florianópolis, catalisou o processo de urbanização de Biguaçu, ampliando o acesso à cidade e fomentando a migração de pessoas para a área (Santos, 2015).

Foi na década de 1980, no entanto, que o município experimentou um crescimento populacional mais acelerado. Ele foi impulsionado não apenas pela expansão da infraestrutura viária, mas também por fatores econômicos e sociais que tornaram Biguaçu um local atrativo para novas ocupações urbanas. De acordo com dados do Censo de 2010, sua população era de

58.206 habitantes; em 2019, a estimativa era de 68.481 habitantes. Esse aumento substancial revela a consolidação do processo de urbanização acelerada no município (UFSC, 2023).

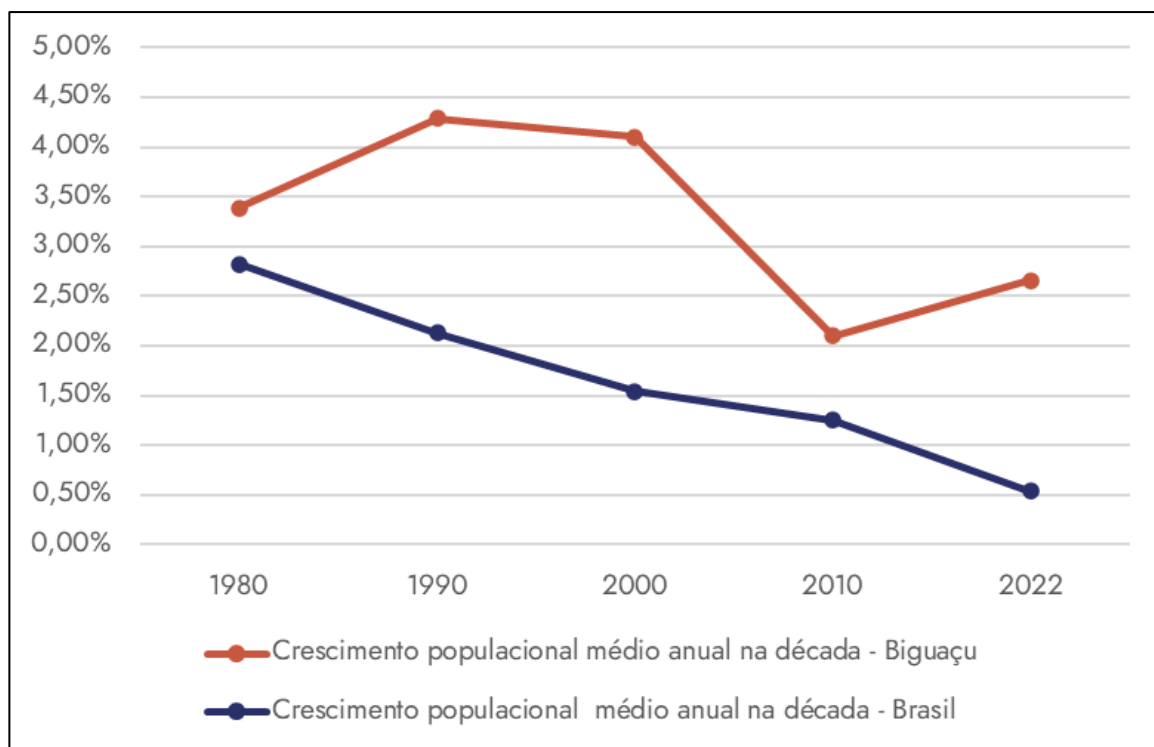
É importante destacar que mais de 90% de sua população reside em áreas urbanas, indicando a centralização demográfica nas zonas mais desenvolvidas da cidade. A concentração populacional em áreas urbanas reflete a busca por melhores condições de infraestrutura e serviços, o que se alinha a uma tendência comum em municípios periféricos às grandes metrópoles. A proximidade com Florianópolis, principal centro econômico e urbano da região, tem se configurado como um fator determinante para a migração de novos moradores, especialmente aqueles com menor poder aquisitivo, que encontram em Biguaçu uma alternativa mais acessível em termos de custo de vida.

3.2 DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO E INDICADORES DE CRESCIMENTO

O município de Biguaçu tem experimentado um crescimento populacional expressivo nas últimas décadas, com destaque para o período iniciado nos anos 1980. De acordo com dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1970 e os resultados preliminares do Censo de 2022, divulgados em junho de 2023, a população do município passou de 15.360 para 76.773 habitantes. Esse aumento corresponde a quase uma quadruplicação da população no intervalo analisado, configurando um ritmo de crescimento significativamente mais acelerado do que o observado no conjunto do território nacional (UFSC, 2023).

O município de Biguaçu apresenta uma dinâmica demográfica particular quando comparado à média nacional. Enquanto, no mesmo período, a população brasileira teve um incremento de apenas 1,15 vez, o município registrou taxas de crescimento significativamente superior. Entre 1980 e 1990, observou-se o maior crescimento relativo, com uma taxa média anual de 4,29%. Nas décadas subsequentes, entre os anos de 2010 a 2022, embora essa taxa tenha diminuído, o crescimento anual médio manteve-se elevado, alcançando 2,66%, o que ainda supera o padrão nacional (UFSC, 2023).

Gráfico 1 -Crescimento populacional médio anual do Brasil e de Biguaçu



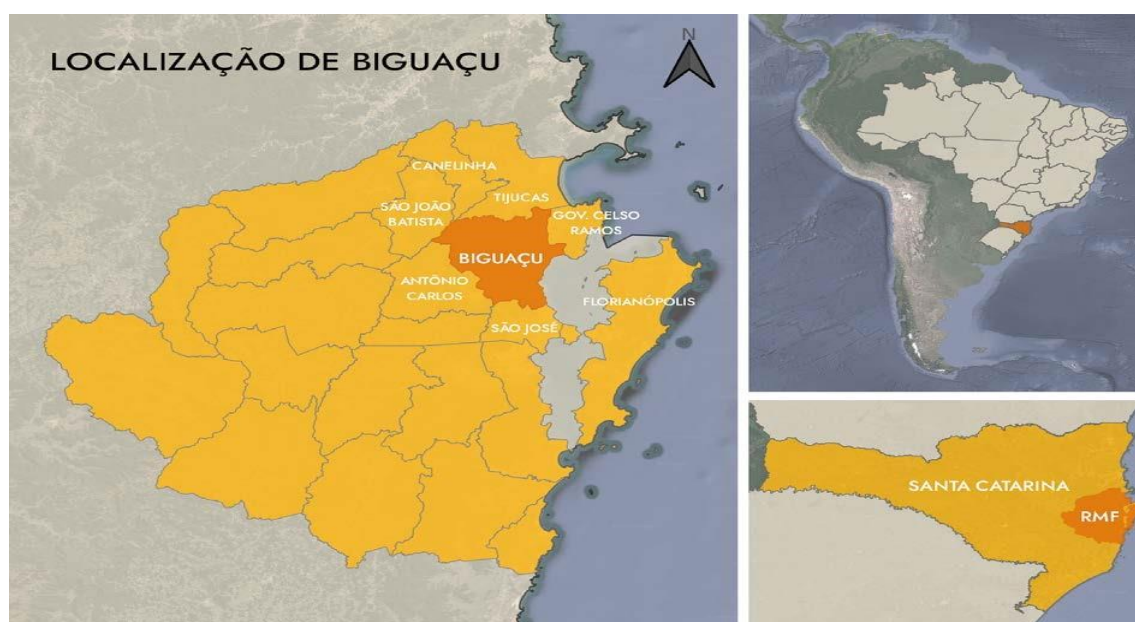
Fonte: UFSC, 2023.

O processo de expansão populacional de Biguaçu ocorre em um território com área de 365,755 km², o que o posiciona na 81^a colocação em extensão territorial entre os 295 municípios catarinenses e na 3.022^a entre os 5.570 municípios brasileiros. Segundo dados do Censo Demográfico de 2022, a população residente era de 76.773 habitantes, com estimativa de crescimento para 82.028 habitantes em 2024. A densidade demográfica bruta - 156,94 habitantes por km², embora evidencie um crescimento populacional contínuo, permanece como a mais baixa entre os municípios que integram a área conurbada da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

No contexto mais amplo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMGF), observava-se, em 2010, um elevado grau de urbanização, atingindo 95,34% e concentrando aproximadamente 14% da população total do estado de Santa Catarina. Biguaçu, à semelhança dos demais municípios conurbados à capital, caracteriza-se por uma população predominantemente urbana. Entre 2015 e 2019, o município experimentou um expressivo incremento em sua área urbana, com uma expansão de 36,92% (UFSC, 2023). Esse crescimento evidencia processos intensos de urbanização e adensamento, típicos de regiões metropolitanas em franca expansão, com implicações significativas para o planejamento urbano e a gestão territorial.

As projeções demográficas indicam que o município deverá atingir seu pico populacional por volta do ano 2045, alcançando aproximadamente 93 mil habitantes. A partir desse ponto, espera-se uma redução gradual na população total, em conformidade com as tendências de estabilização observadas em regiões urbanizadas com crescimento acelerado prévio. Em estimativas anteriores, o Diagnóstico Socioambiental do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (SPG, 2010) já apontava uma população projetada de 83.328 habitantes para o ano de 2030. Esse número poderia chegar a 92.480 habitantes, considerando a população flutuante típica dos períodos de alta temporada turística (UFSC, 2023).

Figura 1 – Localização do município de Biguaçu



Fonte: UFSC, 2023.

Do ponto de vista geográfico, Biguaçu está inserido em uma posição estratégica na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, fazendo limite com os municípios de São José, Antônio Carlos, São João Batista, Canelinha, Tijucas e Governador Celso Ramos. Além disso, possui fronteira marítima com a Baía Norte, onde se localiza a capital estadual, Florianópolis. Esta configuração territorial contribui tanto para os fluxos populacionais sazonais quanto para a pressão por expansão urbana, aspectos que devem ser considerados no planejamento urbano e ambiental de médio e longo prazo.

A composição demográfica do município de Biguaçu revela uma relativa paridade entre os sexos, com 37.562 pessoas do sexo masculino e 39.211 do sexo feminino, configurando uma leve predominância de mulheres na população total. A idade média dos habitantes é de 34 anos, o que indica um perfil populacional majoritariamente composto por adultos em idade

economicamente ativa, com implicações diretas para o planejamento de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho e à seguridade social.

No que tange à autodeclaração de cor ou raça, os dados do IBGE (2024) revelam que 56.174 pessoas se identificam como brancas, 15.072 como pardas, 5.033 como pretas, 66 como amarelas e 428 como indígenas. Essa composição evidencia uma diversidade étnico-racial no município, embora com nítida predominância de pessoas brancas, refletindo padrões históricos e demográficos característicos da Região Sul do Brasil. No entanto, é importante destacar que, apesar da atual configuração racial majoritariamente branca, Biguaçu possui raízes históricas marcadas pela presença de populações escravizadas de origem africana e brasileira, conforme já referido.

Sob a perspectiva socioeconômica, o rendimento médio mensal dos trabalhadores formais é de R\$ 2.400,00, valor que, embora sugira uma certa estabilidade no mercado de trabalho formal, está abaixo das médias observadas em regiões metropolitanas com maior dinamismo econômico.

A taxa de ocupação do município é de 30,48%, o que indica possíveis dificuldades tanto na inserção da população no mercado de trabalho, quanto na predominância de empregos informais. A baixa taxa de ocupação pode ser um reflexo da insuficiência de vagas formais ou da incapacidade do município em absorver sua população ativa nas oportunidades de emprego disponíveis.

Conforme dados do IBGE (2022) e do Ministério do Trabalho e Emprego (2021), Biguaçu apresenta um índice de 4,65 habitantes para cada emprego formal disponível, o maior entre os municípios que compõem a Área de Conurbação de Florianópolis (ACF). Em comparação, o município de Florianópolis registra o índice mais baixo da região, com 1,99, seguido por São José (2,3) e Palhoça (4,61). Esse indicador revela uma desigualdade proporcional entre a população de Biguaçu e a oferta de empregos formais, colocando o município em desvantagem em relação aos demais da RMF, em termos de acesso a oportunidades no mercado de trabalho formal (UFSC, 2023).

O município de Biguaçu ainda é considerado como cidade-dormitório, dada a expressiva dependência de seus residentes de oportunidades de trabalho e estudo localizadas em outros municípios da Região Metropolitana de Florianópolis. De acordo com dados do IBGE (2010), Biguaçu apresenta a quarta maior proporção de população que se desloca diariamente para atividades laborais ou educacionais fora de seus limites, no âmbito da Região Metropolitana de Florianópolis (RMF). Esse perfil de mobilidade resulta em uma acentuada

variação no contingente populacional ao longo da semana, com fluxos significativamente distintos entre os dias úteis e os finais de semana (UFSC, 2023).

A análise integrada de seus indicadores socioeconômicos e territoriais evidencia um cenário marcado por desigualdades significativas, que se refletem tanto na distribuição de renda quanto nas condições de infraestrutura urbana e nos níveis de desenvolvimento humano. A renda média domiciliar predominante situa-se entre três e cinco salários-mínimos, configurando uma estrutura socioeconômica intermediária em relação ao contexto regional. No entanto, essa média esconde contrastes expressivos entre os bairros. Regiões como Centro, João Rosa, Vendaval, Universitário e Rio Caveiras concentram domicílios com renda média entre cinco e doze salários-mínimos, indicando maior poder aquisitivo, acesso a serviços urbanos e infraestrutura consolidada. Em contrapartida, bairros como Saveiro, Jardim Janaína e Bom Viver apresentam rendimentos médios de até três salários-mínimos, refletindo situações de maior vulnerabilidade socioeconômica (UFSC, 2023).

Essas disparidades encontram correspondência direta nos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), cuja metodologia compreende três dimensões: longevidade, educação e renda. Conforme os dados mais recentes disponíveis (UFSC, 2023), Biguaçu abriga um dos setores censitários com menor IDHM de toda a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMGF), localizado no bairro Saveiro, com valor de 0,636. A análise desagregada por dimensão reforça esse panorama: no bairro Universitário/Rio Caveiras, encontra-se um dos menores índices de longevidade da região (0,795), enquanto os menores valores das dimensões Educação (0,479) e Renda (0,647) também são registrados em Biguaçu, especificamente na localidade Saveiro Orla. Nenhum setor censitário do município figura entre os de maior IDHM total ou por dimensão na RMGF, conforme o censo de 2010.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2022, elaborado pelo IBGE, Biguaçu contabiliza um total de 32.910 domicílios particulares permanentes. Dentre esses, 86% encontram-se ocupados (28.300 unidades), enquanto 9% permanecem vagos (2.962) e 5% se destinam a uso ocasional, configurando-se como residências secundárias, tais como chácaras e casas de veraneio (1.648). No que tange à composição domiciliar, observa-se uma estrutura diversificada: 22,61% dos domicílios são ocupados por casais sem filhos; 19,16% por pessoas que residem sozinhas e 0,87%, por casais do mesmo sexo (IBGE, 2024).

No que se refere à infraestrutura urbana, o município de Biguaçu apresenta 84,8% de seus domicílios com acesso a esgotamento sanitário considerado adequado. Apenas 18,2% dessas residências, contudo, situam-se em vias públicas dotadas de arborização, enquanto 47,1% se localizam em vias que possuem urbanização completa, compreendendo calçamento,

pavimentação, meio-fio e sistema de drenagem. Quando comparado aos demais municípios de Santa Catarina, Biguaçu ocupa a 50ª posição em relação a acesso a esgotamento sanitário, a 216ª no que tange a arborização urbana e a 23ª no indicador urbanização de vias públicas. Em âmbito nacional, essas posições tornam-se ainda menos expressivas, situando-se, respectivamente, na 719ª, 5.171ª e 516ª colocação entre os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2024)

A situação urbana de Biguaçu, no entanto, não pode ser compreendida de forma isolada, já que o município integra a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), o que implica uma articulação com dinâmicas regionais mais amplas. Estas regiões, por sua vez, são formadas por municípios limítrofes e legalmente constituídas com o intuito de integrar políticas públicas e racionalizar o uso do espaço urbano. A conformação dessas unidades territoriais exige o cumprimento de critérios técnicos, sociais e econômicos, sendo orientada por princípios de governança compartilhada e pela gestão de funções públicas de interesse comum, como mobilidade, habitação, saneamento, uso do solo e transporte (UFSC, 2023). Os desafios urbanos enfrentados por Biguaçu devem ser analisados em consonância com as demandas da RMF, exigindo respostas articuladas e estratégias conjuntas entre os municípios que a compõem.

A Região Metropolitana da Grande Florianópolis constitui um exemplo da aplicação desse modelo em Santa Catarina. Criada pela Lei Complementar Estadual nº 636/2014, é composta pelos municípios de Biguaçu, Águas Mornas, Antônio Carlos, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara. A essa configuração somam-se treze municípios, considerados parte da área de expansão metropolitana: Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas (UFSC, 2023).

Inserido no contexto da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), o município de Biguaçu participa de um ambiente urbano que exige ações coordenadas de planejamento e gestão integrada. Sua integração metropolitana implica a adoção de políticas públicas que estejam em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Tais normativas ressaltam a importância da cooperação federativa, da governança democrática e do desenvolvimento urbano sustentável, aspectos essenciais para regiões interdependentes como a RMF, em que os municípios apresentam uma intensa conexão funcional entre si.

O Produto Interno Bruto (PIB) de Biguaçu, em 2020, representou 0,68% do total do PIB de Santa Catarina, colocando o município na 27ª posição, em termos de contribuição econômica entre os municípios do estado. Na RMF, Biguaçu se posiciona imediatamente após os municípios de Florianópolis, São José e Palhoça. No contexto nacional, o estado de Santa Catarina ocupa a 4ª posição em PIB *per capita*, com um valor de R\$ 14.737,98, superado apenas pelo Distrito Federal, São Paulo e Mato Grosso. Em contrapartida, Biguaçu apresentou um PIB *per capita* de R\$ 34.478,80 em 2020, o que tem representado um aumento de 100,46% na última década. A composição do PIB do município também revela um crescimento significativo do setor de serviços nos últimos dez anos, destacando-se como o segmento com a maior expansão, superando outros setores da economia local.

Administrativamente, Biguaçu está subdividido em três distritos: Sede, Guaporanga e Sorocaba do Sul. Além disso, a cidade conta com 22 bairros oficialmente reconhecidos pela legislação municipal de 2011, incluindo Centro, Praia João Rosa, Saveiro, Morro da Bina, Mar das Pedras, Bom Viver, Universitário, Jardim Janaína, Fundos, Rio Caveiras, Boa Vista, Vendaval, Beira Rio, Encruzilhada, Saudade, Prado, Prado de Baixo, São Miguel, Tijuquinhas, Cachoeiras, Areias de Cima e Estiva. Essa divisão administrativa reflete a expansão gradual da malha urbana e o crescente adensamento populacional nas áreas centrais.

Além dos bairros oficialmente reconhecidos, outras regiões densamente habitadas háo que, apesar de amplamente identificadas pela população, ainda não são formalmente reconhecidas como bairros. Exemplos disso são as localidades de Rússia e Santa Catarina, situadas na região conhecida como Alto Biguaçu, e as comunidades de Três Riachos e Sorocaba, que desempenham papéis significativos na dinâmica territorial e social do município.

A divisão distrital de Biguaçu tem uma função fundamental na organização administrativa e no planejamento do território. O distrito da sede, situado na área central, concentra cerca de 50 mil habitantes, sendo a região com maior densidade populacional do município. Esse distrito engloba bairros de alta concentração populacional, como o Centro, Praia João Rosa, Rio Caveiras, Fundos, Bom Viver, Jardim Janaína, Prado, Saudade, Vendaval, Universitário, Morro da Bina e Mar das Pedras. Entre esses, os de maior número de habitantes são Bom Viver, Jardim Janaína, Praia João Rosa e Centro, conforme dados da UFSC (2023).

O distrito de Guaporanga, situado às margens da Baía Norte, com direção ao município de Tijucas, possui uma população de aproximadamente cinco mil habitantes. Nesse distrito, estão distribuídas as localidades de São Miguel, Praia de Baixo, Pitangueiras, Cachoeiras, Areias de Cima, Tijuquinhas e Estiva do Inferninho.

Por fim, o distrito de Sorocaba do Sul, localizado na região centro-norte de Biguaçu, abriga cerca de três mil habitantes, com maior concentração no vale de Três Riachos e nas localidades de Sorocaba de Dentro, Sorocaba de Fora, Limeira, São Marcos e Fazenda.

A distribuição populacional do município apresenta uma concentração predominante na porção sul de seu território, particularmente nas áreas situadas próximas ao litoral e à divisa com o município de São José, destacando-se o limite com o bairro Bom Viver.

Adicionalmente, verifica-se uma tendência de expansão urbana em direção às encostas das serras que delimitam o perímetro urbano, especialmente na região sul, onde se destacam os bairros Fundos e Jardim Janaína. Esse padrão de crescimento expressa dinâmicas territoriais vinculadas tanto à disponibilidade de espaço quanto à crescente pressão por novas áreas de ocupação (UFSC, 2023).

Nesse contexto, o bairro Jardim Janaína, onde se localiza a Comunidade da Paz, configura-se como uma das áreas de maior crescimento no município de Biguaçu. Entre 1970 e 2020, destacou-se entre os bairros com o maior número de parcelamentos aprovados, consolidando-se como um importante vetor de expansão urbana. Esse processo foi intensificado nos anos de 2020 a 2021, quando, conforme dados da UFSC (2023), se observou um aumento expressivo na emissão de alvarás de construção, evidenciando uma dinâmica marcada pelo adensamento populacional e pela aceleração do processo de urbanização.

Essa tendência foi reforçada, em 2024, por significativos investimentos em infraestrutura realizados pela prefeitura municipal, consolidando o Jardim Janaína como uma das áreas de expansão urbana mais dinâmicas de Biguaçu. Três importantes vias do bairro foram contempladas com obras de pavimentação e drenagem, demonstrando a intenção do poder público de estruturar a região como um espaço estratégico para o desenvolvimento urbano e a valorização imobiliária.

Essas intervenções revelam não apenas uma preocupação com a melhoria das condições urbanas e da mobilidade local, mas também a clara intenção de fomentar a valorização territorial, estimulando a atração de investimentos privados. Neste sentido, o discurso do então vice-prefeito do município foi categórico ao afirmar que “Biguaçu está se desenvolvendo, ganhando novos moradores e atraindo investidores que acreditam no potencial do município” (PMB, 2024), evidenciando uma orientação política que promove o bairro Jardim Janaína como uma nova fronteira para a especulação e valorização imobiliária no contexto local.

Esse padrão de crescimento, impulsionado tanto pela dinâmica imobiliária quanto pelas recentes intervenções públicas em infraestrutura, impacta diretamente o mercado

imobiliário do bairro Jardim Janaína. Atualmente, os valores dos imóveis na região são considerados medianos em comparação aos de outras áreas do município, com predominância de unidades avaliadas em até R\$ 3.500,00 por metro quadrado. No entanto, quando se observa especificamente o valor dos terrenos, verifica-se que o bairro figura entre os de menores preços. Este fenômeno está associado à expressiva concentração de lotes situados nas encostas dos morros que circundam a área urbana, onde as condições topográficas adversas, como declividades acentuadas e riscos ambientais, influenciam diretamente na desvalorização do solo e favorecem processos de ocupação irregular.

A Comunidade da Paz não só se situa, como se destaca neste contexto, por ocupar uma das áreas de maior vulnerabilidade, em que a configuração espacial, marcada pela precariedade das condições físicas do terreno, evidencia as complexas inter-relações entre a dinâmica imobiliária, a distribuição socioespacial da população e os desafios socioambientais que permeiam o processo de urbanização local.

3.3 OCUPAÇÃO IRREGULAR NO MUNICÍPIO

A dinâmica fundiária e socioespacial do município de Biguaçu evidencia um cenário de crescente complexidade, marcado pela expressiva presença de ocupações irregulares e pela intensificação de conflitos socioambientais. Segundo informações da 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, atualmente tramitam 26 ações civis públicas relacionadas, em sua maioria, a ocupações irregulares situadas em áreas de conflito ambiental. Esse número significativo de ações judiciais revela tanto a gravidade quanto a abrangência das problemáticas fundiárias locais, assim como sua estreita relação com processos contínuos de degradação ambiental (UFSC, 2024).

Nesse mesmo contexto, dados da Secretaria Municipal de Planejamento apontam que, entre 2019 e abril de 2025, foram identificadas 111 áreas com parcelamentos irregulares do solo, distribuídas por distintas regiões do município. Tais informações indicam não apenas a magnitude da informalidade urbana em Biguaçu, mas também sua expansão progressiva, especialmente em áreas periféricas e ambientalmente frágeis, contribuindo para o agravamento das desigualdades socioespaciais e para a intensificação dos riscos decorrentes da ocupação desordenada.

A relação entre pobreza e questão ambiental, nesse contexto, é atravessada por contradições profundas e por desigualdades estruturais que refletem a lógica excludente da urbanização capitalista. Embora populações de baixa renda frequentemente ocupem áreas

ambientalmente sensíveis, é essencial reconhecer que esses grupos são historicamente os que menos contribuíram para os processos de degradação ambiental e, paradoxalmente, os que mais sofrem suas consequências.

A distribuição desigual do espaço urbano impõe barreiras significativas ao acesso à terra e aos recursos ambientais, relegando os segmentos mais vulneráveis da população a territórios marcados pela precariedade — como encostas, margens de rios e zonas periféricas desprovidas de infraestrutura básica. Nesses contextos, a ausência de políticas públicas eficazes e articuladas obriga essas populações a recorrerem a estratégias de sobrevivência que, muitas vezes, entram em desacordo com as normas ambientais. Como resultado, esses grupos acabam sendo criminalizados por uma lógica regulatória que ignora as determinações históricas e socioeconômicas que moldam tais práticas.

As estatísticas demográficas reforçam esse quadro de vulnerabilidade urbana. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), aproximadamente 3.448 pessoas vivem atualmente em favelas no município, enquanto cerca de 73.325 residentes encontram-se em áreas urbanas formalmente consolidadas. Isso equivale a 4,49% da população total vivendo em condições de vulnerabilidade habitacional. Embora esse percentual seja inferior à média registrada em grandes centros urbanos do país, a persistência de assentamentos precários em Biguaçu evidencia a continuidade dos processos de desigualdade socioespacial, materializados na carência de infraestrutura, na precariedade habitacional e no acesso restrito a serviços públicos essenciais.

Esse padrão de distribuição da população vulnerável está diretamente relacionado aos processos históricos de segregação socioespacial que marcam a região metropolitana de Florianópolis. Conforme sugere Sugai (2002), os municípios situados na porção continental, como Biguaçu, concentram, de forma mais acentuada, os estratos populacionais de menor renda. Essa configuração reforça um processo de segregação que se intensifica nas periferias urbanas, onde se localizam diversos setores de ocupação informal, reiterando o caráter excludente do mercado imobiliário formal e a consequente proliferação de assentamentos precários.

Nesse contexto, a presença de múltiplos Núcleos Urbanos Informais Sociais no território de Biguaçu evidencia a robustez e a complexidade do fenômeno da informalidade urbana. Trata-se de um processo que extrapola a mera ausência de regulamentação fundiária, afetando significativamente a esfera social, a ambiental e a econômica. Conforme destaca a UFSC (2023), essa informalidade tende a se concentrar em áreas ocupadas por populações de baixa renda, que, diante das barreiras impostas pelo mercado formal de terras, acabam por se

estabelecer em territórios marcados por condições de perigo e elevada vulnerabilidade socioambiental.

A análise das dinâmicas de ocupação irregular em Biguaçu permite identificar duas tendências predominantes: a primeira, refere-se à ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APPs), localizadas no espaço urbanizado, frequentemente em faixas de proteção de cursos d'água já degradadas pela ação antrópica; a segunda, diz respeito à expansão da ocupação sobre terrenos suscetíveis à ocorrência de desastres naturais, como deslizamentos e inundações. Assim, as ocupações irregulares, além de reforçarem a precariedade habitacional, potencializam a exposição das populações vulneráveis a riscos ambientais significativos.

No que se refere especificamente a ocupação de faixas de proteção de cursos d'água, é imprescindível considerar a vulnerabilidade social das famílias que nelas residem. A elaboração de políticas públicas voltadas para esses territórios deve contemplar, entre outros aspectos, o tempo e as condições da ocupação, o grau de degradação ambiental, as necessidades relacionadas à infraestrutura de saneamento, bem como a possibilidade de mitigação dos impactos socioambientais (UFSC, 2023).

A vulnerabilidade ambiental de Biguaçu está intrinsecamente relacionada ao padrão de expansão urbana predominante no município, marcado pela baixa consolidação do espaço urbanizado e pela tendência de crescimento desordenado, especialmente em encostas de morros e áreas com elevada suscetibilidade a riscos geotécnicos e hidrológicos. Esse modelo de ocupação intensifica a exposição da população a processos naturais adversos, como inundações e movimentos gravitacionais de massa, configurando um quadro crítico de risco socioambiental.

A análise das ocorrências de desastres no município evidencia que os pontos mais críticos de vulnerabilidade coincidem com a sobreposição entre as áreas de encostas e os setores urbanos ocupados mais recentemente, revelando o avanço descontrolado da urbanização sobre territórios ambientalmente frágeis (UFSC, 2023). Esse cenário reforça a necessidade de uma abordagem integrada que articule políticas habitacionais, planejamento territorial e gestão de riscos, de forma a garantir não apenas a segurança da população residente, mas também a sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento urbano de Biguaçu.

Diante do exposto, verifica-se que a irregularidade fundiária em Biguaçu constitui um fenômeno multifacetado, que resulta da combinação entre déficits habitacionais, precariedade de infraestrutura, processos históricos de segregação socioespacial e expansão urbana desordenada em áreas ambientalmente sensíveis. A expressiva presença de ocupações irregulares e o elevado número de ações civis públicas demonstram não apenas a dimensão do

problema, mas também sua complexidade e articulação com os riscos socioambientais. Assim, torna-se imprescindível a formulação de políticas públicas integradas, que conciliem estratégias de regularização fundiária, promoção de habitação digna, proteção ambiental e gestão de riscos, com vistas à construção de um modelo de desenvolvimento urbano equitativo, seguro e sustentável para o município.

3.4 A QUESTÃO FUNDIÁRIA E OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BIGUAÇU

O atual cenário fundiário de Biguaçu configura-se como um dos principais entraves ao desenvolvimento urbano do município. A elevação dos preços do mercado imobiliário local se dá de forma desproporcional, sem respaldo equivalente na oferta de infraestrutura ou serviços públicos, o que dificulta significativamente a implementação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), tanto pelo setor público quanto pelo setor privado (UFSC, 2023).

Dentre os fatores estruturais que agravam esse quadro, destaca-se a elevada concentração fundiária, constatada a partir do diagnóstico dos chamados vazios urbanos, que são áreas não edificadas, ou subutilizadas, dentro do perímetro urbano, geralmente já dotadas de infraestrutura básica, mas mantidas ociosas por seus proprietários. Tais vazios representam um paradoxo urbano, pois coexistem com um expressivo déficit habitacional, enquanto permanecem preservados como reservas de valor para fins especulativos, visando à valorização futura. Esse processo contribui para a elevação artificial dos preços do solo urbano; restringe o acesso à terra urbanizada e fomenta a expansão desordenada da mancha urbana, com impactos negativos tanto socioeconômicos quanto ambientais (UFSC, 2023).

O Plano Diretor de Biguaçu, aprovado em 2024, resultou de um processo participativo que contou com a atuação conjunta de profissionais da Secretaria Municipal de Planejamento e do Laboratório de Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Sua elaboração envolveu consultas públicas e culminou na aprovação definitiva em agosto do mesmo ano.

Apesar da participação social no processo de planejamento urbano, a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) permaneceu restrita, contemplando apenas os territórios já ocupados por condomínios de interesse social e aqueles atualmente submetidos a processos de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). Entre as Zeis formalmente estabelecidas, destacam-se os bairros Saveiro e Vila Martinha, ambos integrados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no âmbito das ações voltadas à urbanização de favelas.

Além dessas, incluem-se as duas Reurb-S em andamento: uma, localizada na Foz do Rio, no bairro Praia João Rosa, e outra, na Comunidade da Paz, situada no bairro Jardim Janaína, que constitui o objeto central do presente estudo.

Esta configuração evidencia a continuidade de um modelo de ordenamento territorial que, embora reconheça formalmente alguns espaços marcados pela vulnerabilidade socioeconômica, não amplia de maneira significativa a cobertura e a efetividade da política habitacional no município. Ao desconsiderar outras áreas igualmente ocupadas por populações em situação de vulnerabilidade, o plano limita o potencial de promoção da inclusão socioespacial, comprometendo a construção de um desenvolvimento urbano mais equitativo e socialmente justo.

Por outro lado, o Plano Diretor de 2024 introduziu importantes inovações institucionais, destacando-se a incorporação da Política Habitacional de Interesse Social, prevista na Lei nº 2.668 de 2008, como componente da Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (PHRF). Essa integração busca articular de forma mais coerente os projetos habitacionais e as ações de regularização fundiária ao planejamento territorial do município, fortalecendo o vínculo entre políticas públicas setoriais e o ordenamento urbano (UFSC, 2023).

Adicionalmente, o plano regulamentou a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento previsto no Estatuto da Cidade, que visa promover uma distribuição mais justa dos custos e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Quando arrecadada em valores monetários, a OODC pode ser revertida para a execução de programas e projetos de habitação de interesse social, implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, além de ações de regularização fundiária, configurando-se, assim, como um potencial mecanismo de financiamento e indução do desenvolvimento urbano inclusivo.

Outro fator que incide diretamente sobre a efetividade das políticas habitacionais em Biguaçu refere-se às condições de mobilidade urbana. Conforme aponta Sugai (2002), a oferta de transporte público no município é caracterizada por uma cobertura limitada, horários restritos e custos elevados, o que compromete o acesso da população de baixa renda aos serviços públicos e às oportunidades de trabalho, especialmente na capital. Um exemplo paradigmático dessa limitação é a linha de ônibus que atende ao Residencial Saudade: embora seja a única ligação direta do empreendimento com o centro urbano, sua frequência é reduzida, restringindo significativamente a mobilidade cotidiana dos moradores.

Esse residencial, entregue em junho de 2014 no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), constitui um marco na trajetória habitacional de Biguaçu, ao beneficiar

aproximadamente 288 famílias. Entretanto, sua implantação ocorreu em uma área periférica, carente de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos fundamentais, como escolas de educação infantil e básica, além de unidade básica de saúde. Como evidencia a imagem a seguir, o entorno imediato do empreendimento era caracterizado apenas por vegetação, sem oferta de serviços ou espaços públicos de convivência.

Figura 2 – Biguaçu - Residencial Saudade (MCMV)



Fonte: UFSC (2023).

Esse padrão de implantação esteve diretamente relacionado às diretrizes originalmente estabelecidas pelo MCMV, criado em 2009. Naquele momento, as exigências relativas à infraestrutura urbana eram bastante flexíveis, com o intuito de acelerar a produção de moradias para a população de baixa renda. Tal estratégia, contudo, resultou na implantação de empreendimentos em áreas isoladas e desprovidas de estrutura adequada, reforçando processos históricos de segregação socioespacial e de periferização, com efeitos negativos sobre a qualidade de vida dos beneficiários e sua inserção plena na cidade.

Em decorrência da experiência acumulada e das críticas ao modelo inicial do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), foram promovidas alterações significativas em suas diretrizes. Em 2017, a construção de um novo empreendimento no bairro Fundos, situado na região central de Biguaçu, com 224 unidades habitacionais, já foi orientada por parâmetros mais restritivos, que priorizam a localização em áreas urbanas consolidadas, com infraestrutura e serviços públicos disponíveis. A imagem ilustra que o empreendimento está inserido em um contexto urbano consolidado, contrastando com a experiência do Residencial Saudade, implantado em área periférica e desprovida de equipamentos públicos.

Figura 3 - Biguaçu - Bairro Fundos – Residencial Vila Real



Fonte: UFSC (2023).

As normativas mais recentes passaram a exigir que os empreendimentos habitacionais fossem implantados, de preferência, em áreas urbanas consolidadas ou, ao menos, em zonas de expansão que dispusessem de infraestrutura básica previamente instalada. Além disso, a proximidade de equipamentos públicos, como escolas, unidades de saúde e centros de assistência social, passou a ser considerada um critério fundamental na definição dos terrenos destinados à habitação de interesse social. Esse redirecionamento normativo buscou, de forma deliberada, mitigar os efeitos da segregação socioespacial e favorecer uma maior integração dos beneficiários à dinâmica urbana, configurando-se como um avanço importante nas políticas habitacionais, sobretudo em termos conceituais e de planejamento.

Em consonância com esse panorama, o município de Biguaçu, por meio da Secretaria de Planejamento e do Setor de Habitação, iniciou, em 2023 a sistematização do cadastro de interesse para novos empreendimentos vinculados ao programa Minha Casa Minha Vida de Interesse Social. Até abril de 2025, cerca de 300 famílias haviam formalizado sua intenção de participar do programa, evidenciando uma significativa demanda reprimida por habitação social no município. É importante destacar, no entanto, que esse cadastro contempla exclusivamente a aquisição de imóveis, não abrangendo outras demandas habitacionais relevantes, como a Regularização Fundiária, tema que será tratado na próxima subseção, dada sua importância para a garantia do direito à moradia digna.

3.4.1 A regularização fundiária urbana em Biguaçu

A regularização fundiária urbana em Biguaçu foi formalmente instituída por meio da Lei Complementar nº 181, de 2019, que estabelece os fundamentos e procedimentos para a implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no município, em consonância com as diretrizes da Lei Federal nº 13.465, de 2017. Este marco legal federal representou um avanço significativo por consolidar um conjunto de normas destinadas a simplificar os processos de regularização fundiária, garantindo segurança jurídica aos ocupantes de áreas informais e promovendo a inclusão socioespacial. A partir dessa base normativa, o município estruturou sua política local de regularização, adaptando aspectos específicos conforme o contexto socioeconômico regional.

Uma das principais adaptações municipais foi a redução do limite de renda para enquadramento na categoria Reurb Social, estabelecendo o teto em até três salários mínimos, em contraposição ao limite de até cinco salários mínimos previsto na legislação federal. Tal decisão foi fundamentada em dados locais, considerando que, em 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais em Biguaçu era de R\$ 2.400,00, inferior ao da média nacional, de R\$ 3.390,58. Esta adaptação reflete a tentativa do município de adequar as políticas de regularização às especificidades econômicas locais, embora também possa resultar na exclusão de parcelas vulneráveis da população, residentes além do limite municipal e em situação socioeconômica precária.

No âmbito administrativo, o Decreto nº 76 de 2021, instituiu a Comissão Técnica de Regularização Fundiária Urbana, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento. Essa comissão, formada por profissionais das áreas social, técnica e jurídica, adota uma abordagem multidisciplinar e integrada para gerir os processos de Reurb. Atualmente, a equipe é composta por duas assistentes sociais do Setor de Habitação, um engenheiro e uma arquiteta do Setor de Análise de Projetos, um procurador ligado à Fundação do Meio Ambiente de Biguaçu (Famabi), e tem como presidente o secretário municipal de Planejamento. Essa composição evidencia o esforço institucional para articular diferentes saberes e competências na condução da regularização fundiária, essencial para enfrentar a complexidade dos processos e garantir a efetividade das intervenções.

Os processos de regularização fundiária no município de Biguaçu têm início no Setor de Habitação, responsável pela análise de viabilidade e pela verificação da possibilidade de regularização por meio da legitimação fundiária, conforme previsto na Lei Federal nº 13.465/2017. Quando constatada a viabilidade, instaura-se o processo administrativo de

Regularização Fundiária Urbana, que envolve a solicitação da documentação pessoal dos requerentes, bem como de estudos urbanísticos e ambientais relativos ao núcleo.

A análise documental é realizada pelas profissionais da equipe de serviço social, também responsáveis pela classificação socioeconômica dos núcleos, atividade voltada à adequada aplicação dos instrumentos previstos para a regularização. Após essa etapa, procede-se à notificação formal de todos os moradores do núcleo e dos confrontantes, garantindo o direito à informação e à participação. A notificação é realizada, prioritariamente, por meio de correspondência registrada com Aviso de Recebimento (AR) e publicação de edital no Diário Oficial do Município; quando necessário, especialmente nos casos em que não se localizam os endereços para o envio postal, a notificação é realizada diretamente no núcleo.

Na sequência, o processo é encaminhado para análise ambiental, conduzida por um engenheiro lotado na Secretaria de Planejamento, em articulação com o procurador da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Biguaçu (Famabi). Após a aprovação da análise ambiental, procede-se à avaliação urbanística, realizada pelo mesmo engenheiro, em conjunto com uma arquiteta do Setor de Análise de Projetos.

Concluídas e aprovadas todas as análises técnicas, o processo retorna ao Setor de Habitação para a emissão das Certidões de Regularização Fundiária (CRF) e para a elaboração do Termo de Compromisso, documento que estabelece as responsabilidades relativas à execução das obras de adequação necessárias no núcleo. Importa ressaltar que, quando a regularização é classificada como específica, a responsabilidade pela realização das obras recai sobre os próprios requerentes; já nos casos de Reurb Social, a execução dessas obras é de responsabilidade do poder público, ficando a critério da prefeitura a sua efetivação.

Uma das principais dificuldades enfrentadas no processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em Biguaçu relaciona-se à compreensão dos requerentes acerca da natureza coletiva do procedimento. Muitos solicitantes procuram a Reurb com a expectativa de regularizar apenas seus lotes individuais. No entanto, ao serem informados de que o processo requer a articulação e participação de todo o núcleo urbano informal, muitos desistem, pois percebem a complexidade envolvida em mobilizar os vizinhos e coordenar ações coletivas. Essa dificuldade evidencia a necessidade de que a prefeitura atue de forma mais efetiva na mobilização comunitária e na orientação dos moradores, esclarecendo a importância do caráter coletivo como condição essencial para garantir a viabilidade jurídica e urbanística desses processos de regularização. Outro desafio significativo está relacionado à documentação necessária para o andamento dos referidos processos. Como a prefeitura de Biguaçu não exige o pagamento de taxas para a análise dos pedidos de viabilidade, observa-se um grande volume

de solicitações feitas por empresas que atuam na área de regularização fundiária, mas que, muitas vezes, não dão continuidade efetiva aos processos. Além disso, é frequente que os requerentes apresentem documentação incompleta, o que acarreta a paralisação ou o prolongamento dos procedimentos.

Um exemplo emblemático ocorreu em 2024, quando uma empresa protocolou vinte pedidos de viabilidade para Reurb, cada um referente a um único requerente, mas sem a devida delimitação dos núcleos urbanos informais que pretendiam regularizar. A ausência dessa delimitação inviabilizou o prosseguimento dos processos, já que ela é essencial para atender aos requisitos técnicos e legais estabelecidos. Como consequência, os próprios requerentes passaram a procurar a prefeitura para manifestar insatisfação com a demora no andamento dos processos, sem compreender que o entrave resultou da falta de informação adequada sobre o núcleo, elemento indispensável à regularização.

Esses entraves evidenciam que, além dos aspectos técnicos e legais, a efetividade da Reurb depende da conscientização e do engajamento dos sujeitos envolvidos, bem como do aprimoramento dos procedimentos administrativos para garantir a completude documental e a organização coletiva dos núcleos a serem regularizados.

Outra questão central relacionada às dificuldades da regularização fundiária em Biguaçu refere-se à execução da Reurb Social. Até o momento, o município tem concentrado seus esforços predominantemente na regularização de núcleos classificados como específicos, uma vez que o critério de renda estabelecido para a Reurb-S é mais restritivo do que o previsto na legislação federal e isto acaba por excluir diversas áreas ocupadas por populações vulneráveis que, embora não vivam em extrema pobreza, também enfrentam significativas precariedades habitacionais.

Além dessa limitação normativa, a implementação da Reurb-S enfrenta desafios de ordem financeira e técnica. O município não dispõe, atualmente, de uma estrutura administrativa consolidada nem de um corpo técnico suficiente para conduzir integralmente os processos de regularização fundiária social. Essa limitação institucional compromete a ampliação e a efetividade das políticas públicas voltadas à regularização fundiária de caráter social, evidenciando a necessidade premente de investimentos públicos e de fortalecimento da capacidade institucional. Apenas mediante o aprimoramento da estrutura administrativa e o reforço técnico-operacional será possível atender de maneira adequada à elevada demanda habitacional existente e avançar na efetivação do direito à moradia digna e à inclusão socioespacial das populações mais vulneráveis.

Nesse contexto, observa-se que, até o momento, foram protocolados no município de Biguaçu 40 processos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Desses, dez encontram-se atualmente em andamento, enquanto nove já foram concluídos, resultando na emissão de certidões de regularização fundiária (CRF) para 133 famílias. Importante salientar que todos os núcleos regularizados até então foram enquadrados na categoria de Reurb Específica, voltada para situações em que a regularização não envolve populações de baixa renda. Ressalte-se, contudo, que há três processos em curso classificados como Reurb Social, sendo um deles referente à Comunidade da Paz, o que sinaliza, ainda que timidamente, um movimento de aproximação da política habitacional municipal às demandas das populações vulneráveis.

Paralelamente aos processos administrativos conduzidos no âmbito da Reurb, o município também conta com quatro núcleos regularizados por meio do Programa Lar Legal. Esta iniciativa corresponde a uma parceria institucional estabelecida entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e as prefeituras municipais, com vistas a viabilizar a regularização fundiária por meio de procedimentos realizados diretamente junto aos Registros de Imóveis.

Embora tanto a Reurb quanto o Lar Legal compartilhem o objetivo central de promover a regularização fundiária e garantir segurança jurídica aos ocupantes de áreas informais, eles se diferenciam substancialmente em relação à tramitação e à abrangência. Enquanto a Reurb consiste em um procedimento administrativo conduzido no âmbito do poder executivo municipal, o Lar Legal configura-se como uma ação de natureza judicial, tramitando na esfera estadual sob a coordenação do Poder Judiciário catarinense.

Adicionalmente, o Programa Lar Legal apresenta restrições que o diferenciam da Reurb, notadamente no que se refere à impossibilidade de regularização de núcleos situados em áreas com restrições ambientais, o que exige que os imóveis contemplados estejam plenamente adequados à legislação ambiental vigente. Outro aspecto relevante diz respeito à ausência, no âmbito do Lar Legal, de mecanismos para a formalização de Termos de Compromisso visando à realização de obras ou melhorias urbanísticas nos núcleos regularizados. Dessa forma, o programa limita-se à titulação da propriedade, não contemplando ações integradas de qualificação urbana.

3.4.2 Núcleos urbanos regularizados

O Núcleo Urbano Informal Consolidado José Pedro Guesser foi o primeiro a ser regularizado no município de Biguaçu. Localiza-se no bairro Santa Catarina, na região norte da

cidade, próximo ao bairro Alto Biguaçu e ao Contorno Viário da Grande Florianópolis. O bairro possui um perfil predominantemente residencial, com infraestrutura urbana em processo de expansão, incluindo pavimentação, rede de iluminação pública e sistema de esgotamento sanitário. É importante salientar que parte do bairro já foi formalmente regularizada por meio de loteamentos aprovados. Os imóveis que permanecem em situação irregular, entretanto, correspondem a ocupações mais antigas, como foi do núcleo regularizado através da Reurb.

Este núcleo foi enquadrado na categoria Reurb Específica e, na primeira etapa do processo, foram regularizados 26 lotes, beneficiando diretamente 18 famílias. O Termo de Compromisso foi formalizado em novembro de 2021, com a assinatura da empresa representante dos requerentes e do prefeito municipal. O referido termo estabeleceu diversas obrigações, tais como a readequação do sistema de distribuição de energia elétrica, do sistema de abastecimento de água, a adequação dos sistemas hidrossanitários individuais e a cessação do lançamento irregular de efluentes líquidos (esgoto sanitário ou doméstico), todas com prazo de execução estipulado em três anos. Além disso, foram previstas intervenções de maior complexidade e prazo mais longo, como a implantação de rede de drenagem pluvial, rede de esgotamento sanitário, suavização dos taludes do curso d'água, implantação de muro de arrimo e adequações com pavimentação das vias de acesso, cuja conclusão foi fixada em até cinco anos.

Observa-se, entretanto, que as vistorias de acompanhamento e verificação do cumprimento dessas obrigações não estão sendo realizadas de forma sistemática. Este fato evidencia uma lacuna na fiscalização e no monitoramento dos compromissos assumidos, comprometendo a efetividade do processo de regularização fundiária.

Tal situação pode ser atribuída a múltiplos fatores, dentre os quais se destacam a ausência de interesse político consistente em fortalecer as ações de fiscalização e, sobretudo, a insuficiência de recursos humanos. A equipe responsável pela Reurb em Biguaçu é composta por um número reduzido de profissionais, que acumulam outras funções técnicas, o que limita significativamente sua capacidade de atuação frente à crescente demanda de trabalho. Este contexto revela não apenas as fragilidades institucionais locais, mas também a necessidade premente de investimento na estrutura administrativa e na qualificação de pessoal, a fim de assegurar a continuidade e a eficácia das políticas públicas de regularização fundiária.

Os núcleos regularizados em sequência, no início do ano de 2022, localizavam-se no bairro Três Riachos, denominados Três Riachos I e II. Embora atualmente o bairro integre a área de expansão urbana de Biguaçu, ainda conserva traços marcantes do espaço rural, caracterizado pela expressiva presença de sítios, atividades agrícolas e pecuárias. Com uma

população estimada em cerca de três mil habitantes, Três Riachos configura-se como uma zona de interface, onde coexistem dinâmicas típicas do meio rural e processos crescentes de urbanização.

A regularização fundiária dos núcleos Três Riachos I e II resultou, respectivamente, no benefício a 16 famílias com a regularização de 16 lotes no primeiro núcleo, e a 20 famílias com a regularização de 24 lotes no segundo. Em ambos os casos, a classificação predominante foi a de Reurb Específica, considerando que a maioria dos requerentes apresentou renda superior a três salários-mínimos, conforme o critério estabelecido pela legislação vigente. No entanto, a identificação de múltiplas situações individuais de vulnerabilidade socioeconômica dentro desses mesmos núcleos evidencia a heterogeneidade social que caracteriza o território, indicando a necessidade de abordagens mais integradas no processo de regularização fundiária, capazes de reconhecer e atender as diferentes realidades existentes em um mesmo espaço

Esta constatação sugere a necessidade de superar a rigidez do critério exclusivamente econômico para a definição das modalidades de regularização, uma vez que ele não dá conta de abarcar a complexidade das relações sociais e territoriais presentes nos núcleos urbanos informais. A experiência de Três Riachos demonstra, portanto, que uma leitura crítica do contexto, que considere também aspectos históricos, territoriais e sociais, é fundamental para a eficácia da política de regularização fundiária.

Neste sentido, a atuação da prefeitura de Biguaçu, especialmente no núcleo Três Riachos I, revela uma resposta institucional parcialmente adaptada à realidade local. Embora a classificação do núcleo como Reurb Específica transfira aos requerentes a responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura, conforme estabelece a Lei Federal nº 13.465/2017, o Termo de Compromisso firmado incluiu prazos dilatados para a implementação das melhorias, como o prazo de dez anos para a pavimentação das vias. Apesar disso, a pavimentação da principal rua do núcleo foi antecipada e concluída em 2023, evidenciando uma intervenção pública direta que contribuiu para a qualificação urbanística do local.

O caso de Três Riachos, assim, reforça a importância de políticas públicas que articulem a aplicação dos instrumentos legais à leitura crítica do território, promovendo uma regularização fundiária mais efetiva e alinhada ao direito à cidade e à moradia digna.

No final de 2022, foi realizada a regularização do núcleo Garcia, localizado em uma das áreas mais urbanizadas do município de Biguaçu. Trata-se de um bairro com infraestrutura urbana consolidada, evidenciada pela presença de pavimentação, iluminação pública e sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ademais, o bairro Vendaval, onde o núcleo está inserido, tem recebido investimentos públicos estratégicos, como projetos de

macrodrenagem, voltados à melhoria da infraestrutura urbana e, por conseguinte, da qualidade de vida da população local.

Em termos socioeconômicos, o bairro ocupa uma posição intermediária no que se refere ao custo de moradia, não sendo classificado como um dos mais onerosos, mas também não figurando entre os mais acessíveis do município. O núcleo Garcia foi enquadrado na modalidade de Reurb Específica, uma vez que não foram identificadas famílias que atendessem aos critérios legais da Reurb Social. Ao todo, foram beneficiados cinco moradores, com a regularização de oito lotes.

No final de 2022, foi concluído o processo de regularização do núcleo Maria Eli, localizado no bairro Mar das Pedras, região central do município de Biguaçu. Ao todo, foram regularizados oito lotes, beneficiando diretamente sete famílias residentes na área. A posição geográfica do núcleo, às margens do mar e próximo a zonas comerciais, facilita o acesso a serviços essenciais.

O núcleo foi classificado como integralmente específico, o que implica a adoção de medidas urbanísticas e ambientais direcionadas, conforme estabelecido no termo de compromisso previamente firmado. Entre as principais ações definidas, destacam-se: a sinalização e implantação de via compartilhada; a readequação dos sistemas hidrossanitários; a melhoria da rede de drenagem, além da execução de adequações e aperfeiçoamentos na pavimentação e regularização das edificações existentes. O cronograma para a implementação integral dessas intervenções foi estipulado em um prazo máximo de cinco anos.

Em meados de 2023, foi concluído o processo de regularização do núcleo Silvestre Prim, cuja tramitação havia sido iniciada em 2020, mas permaneceu paralisada por questões jurídicas. A regularização deste núcleo ocorreu exclusivamente em razão da iniciativa de um único requerente, que contratou, por conta própria, uma empresa especializada para representá-lo e conduzir o processo de Reurb, visando à regularização de seu imóvel.

Apesar das diversas notificações realizadas pelo município, os demais moradores não manifestaram interesse em aderir ao processo, principalmente devido aos custos financeiros para a execução da Reurb. Assim, a regularização no núcleo Silvestre Prim configurou-se como um caso atípico, impulsionado exclusivamente por um interesse individual, destoando do princípio basilar da Reurb, que é o de natureza eminentemente coletiva.

Como parte do procedimento, o requerente único assinou o termo de compromisso, assumindo integralmente a responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura do núcleo, incluindo ações como a implantação de sinalização e de via compartilhada, melhorias

na rede de drenagem, além de adequações e melhorias na pavimentação. Para a realização dessas intervenções, foi estabelecido um prazo de até cinco anos.

Entretanto, embora formalmente estabelecido, é evidente que tais obras não se estenderam a todo o núcleo, por ser coletiva a responsabilidade pela execução das melhorias, cabendo, portanto, a todos os ocupantes do território. Ao optar por não aderir ao processo, os demais moradores não assumiram qualquer responsabilidade formal pela execução dessas intervenções, o que comprometia a efetividade e abrangência das melhorias previstas.

Em decorrência dessa experiência, o município elaborou uma normativa técnica estabelecendo que, para a instauração de processos administrativos de Reurb, passaria a ser necessária a adesão mínima de 20% dos moradores do núcleo, reforçando o caráter coletivo que fundamenta a política pública de regularização fundiária.

Importa destacar que, quando a atual comissão assumiu a coordenação dos trabalhos da Reurb, o processo referente ao núcleo Silvestre Prim já havia sido instaurado pelo então procurador do município, impossibilitando a aplicação imediata da normativa. Este caso evidencia a importância de procedimentos legais claros e bem estruturados, capazes de garantir a consolidação da regularização fundiária como uma ação coletiva, promotora de justiça social e de melhorias urbanísticas amplas e efetivas.

Ao final de 2023, foi concluído o processo de regularização fundiária do núcleo Maria Petry, localizado no bairro Boa Vista. No total, foram regularizados 22 lotes, beneficiando diretamente 15 famílias residentes. O bairro Boa Vista caracteriza-se por uma configuração híbrida, articulando elementos urbanos e rurais, com destaque para sua localização em área montanhosa e para seu perfil predominantemente residencial.

A regularização do núcleo foi realizada em nome do próprio parcelador do solo, que figura como réu em uma ação civil pública, em decorrência do parcelamento irregular anteriormente promovido. Nesse contexto, como parte das medidas compensatórias estabelecidas no âmbito da Regularização Fundiária Urbana, foi destinado um imóvel ao município de Biguaçu. Esta medida visava, por um lado, recompor parcialmente os danos urbanísticos e ambientais decorrentes da ocupação irregular e, por outro, viabilizar a implantação de infraestrutura pública ou de equipamentos coletivos que beneficiassem a comunidade local.

Tal prática encontra respaldo legal na Lei Federal nº 13.465, de 2017, que institui a Reurb no Brasil. A referida legislação prevê expressamente a possibilidade de que o responsável pelo parcelamento irregular promova compensações ao poder público, seja mediante a cessão de áreas, seja por meio de outras medidas equivalentes, como forma de mitigar os impactos

negativos do parcelamento e adequar o núcleo aos parâmetros legais, urbanísticos e ambientais. Neste sentido, a regularização do núcleo Maria Petry não apenas formalizava a posse e o domínio dos ocupantes, assegurando-lhes segurança jurídica, mas também promovia a integração do assentamento à malha urbana formal.

Adicionalmente, o termo de compromisso foi formalmente firmado pelo requerente, que assumiu a responsabilidade pela execução de um conjunto de intervenções fundamentais à consolidação do núcleo. Dentre as obrigações pactuadas, destacam-se: a readequação do sistema de distribuição de energia elétrica; a readequação do sistema de abastecimento de água; a implantação de rede de drenagem pluvial; a implantação de rede de esgotamento sanitário; a pavimentação das vias; a implantação e adequação de calçamento (passeios); a readequação do sistema hidrossanitário e a regularização das edificações existentes. O prazo estabelecido para a conclusão integral dessas obras foi de até dez anos, contados a partir da entrega das certidões de regularização fundiária.

Este conjunto de medidas evidencia o caráter progressivo da regularização, que busca não apenas resolver a questão dominial, mas também garantir condições adequadas de urbanização, infraestrutura e qualidade de vida para os moradores do núcleo.

No ano de 2024, foram concluídos dois processos de regularização fundiária no município de Biguaçu, correspondentes aos núcleos denominados Fermiano e São Pedro. O núcleo Fermiano está localizado no bairro Fundos, enquanto o Núcleo São Pedro situa-se no bairro Mar das Pedras. Ambos apresentam proximidade com a região central e urbana da cidade, fator que potencializa a demanda por regularização diante do adensamento populacional e da crescente valorização imobiliária dessas áreas.

O núcleo Fermiano configura-se, até o momento, como o maior núcleo irregular submetido a processo de regularização no município, com cerca de 200 imóveis ocupados. Entretanto, apenas 12 lotes foram efetivamente regularizados, evidenciando a complexidade e os limites do processo. Neste caso, além das notificações realizadas via AR e publicação em edital, a equipe responsável efetuou visitas presenciais no intuito de orientar e estimular a adesão dos moradores à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Ainda assim, a participação foi restrita, refletindo a baixa mobilização social em processos que exigem envolvimento técnico e financeiro. O núcleo foi classificado como "Específico", embora quatro requerentes se tenham enquadrado nos critérios da Reurb de Interesse Social. O termo de compromisso firmado para este núcleo contemplou diversas obrigações, que devem ser realizadas em até cinco anos, tais como: readequação do sistema de distribuição de energia elétrica; readequação do sistema de abastecimento de água; implantação e/ou melhorias na rede de drenagem pluvial;

implantação da rede de esgotamento sanitário; pavimentação das vias; implantação e adequação de calçamento; readequação dos sistemas hidrossanitários individuais e regularização das edificações existentes.

Em contrapartida, no núcleo São Pedro foram regularizados vinte lotes, beneficiando diretamente 20 famílias. Embora classificado como "Específico", este núcleo apresentou uma expressiva presença de requerentes enquadrados na Reurb-S: sete das vinte famílias declararam possuir renda inferior a três salários mínimos. Reconhecendo a vulnerabilidade socioeconômica e a precariedade das condições habitacionais e de infraestrutura, a equipe do Serviço Social do Setor de Habitação realizou notificações específicas com o objetivo de sensibilizar e orientar os moradores sobre a importância e os procedimentos para a regularização. Este caso, contudo, evidencia uma contradição recorrente nos processos de Reurb: enquanto moradores com maior capacidade financeira contratam empresas privadas para a elaboração dos estudos urbanísticos e ambientais necessários, os grupos socialmente mais vulneráveis, que se enquadram na Reurb-S, frequentemente não participam do processo por falta de recursos para arcar com esses custos.

Este cenário evidencia um desafio estrutural que ultrapassa a especificidade dos núcleos regularizados e aponta para a necessidade urgente de uma política pública municipal mais ampla e articulada. Torna-se imprescindível a realização de um diagnóstico abrangente de todas as áreas irregulares e vulneráveis do município, para que a regularização fundiária, especialmente na modalidade de interesse social, seja promovida diretamente pela administração pública, garantindo sua gratuidade aos beneficiários que se enquadrem nos critérios da Reurb-S. Essa proposição, no entanto, esbarra em diversos obstáculos, como a redução de arrecadação municipal, insuficiência de pessoal técnico capacitado para realizar levantamentos de campo, e, principalmente, escassez de recursos financeiros para viabilizar a execução de processos de Reurb-S em larga escala. Este quadro é ainda mais preocupante diante do crescimento contínuo das ocupações irregulares no município de Biguaçu, evidenciando a necessidade de políticas preventivas, integradas e sustentáveis para enfrentar a dinâmica da informalidade urbana.

3.4.3 Núcleos urbanos informais com consolidação social a serem regularizados

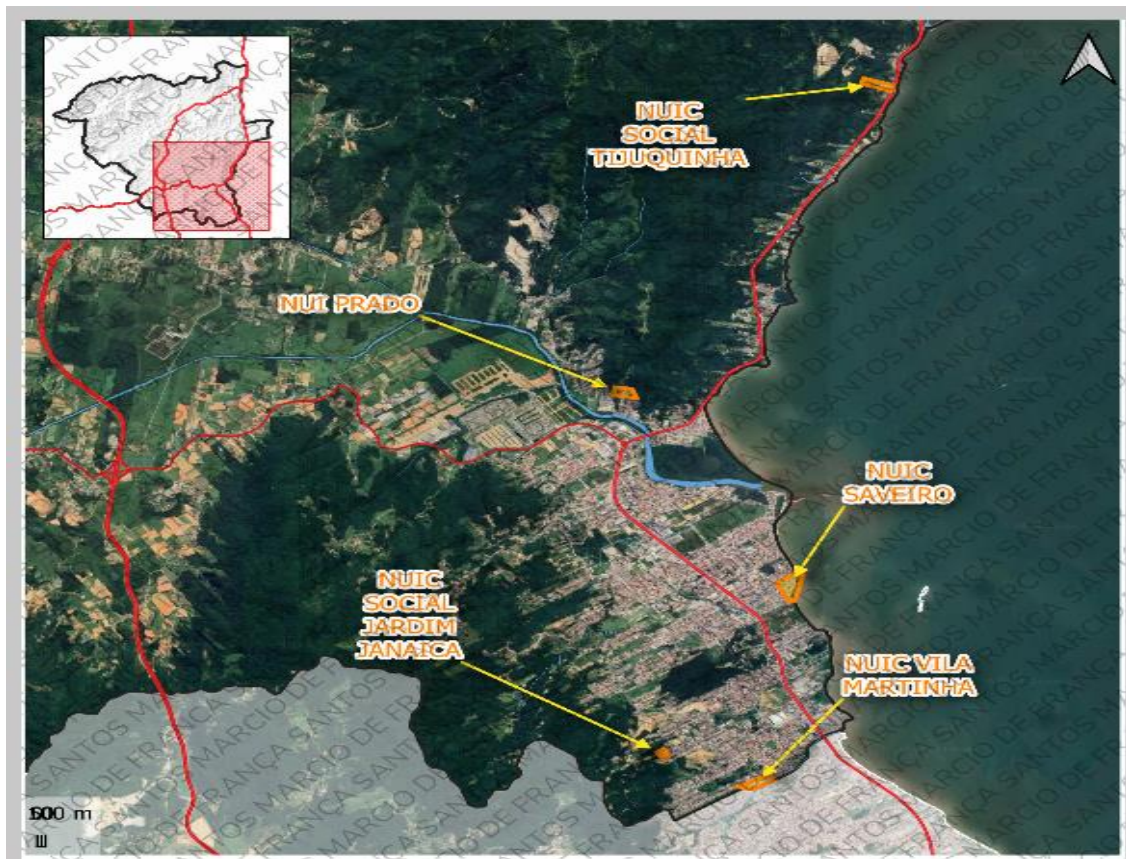
A dificuldade de implementar processos de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) configura-se como um desafio de caráter nacional, extrapolando a realidade específica do município de Biguaçu. No entanto, recai sobre os governos municipais a

responsabilidade central de identificar e mapear as áreas socialmente vulneráveis inseridas em seus territórios, constituindo uma etapa imprescindível para a formulação de políticas públicas que promovam a regularização fundiária e a inclusão na cidade formal. Nessas áreas, a precariedade habitacional revela-se complexa e interdependente, caracterizando-se não apenas pela ausência de segurança jurídica da posse, mas também pela falta de acesso a serviços e a infraestruturas básicas essenciais, como abastecimento regular de água, energia elétrica e sistemas adequados de saneamento.

No município de Biguaçu, essa problemática manifesta-se de forma ainda mais acentuada em razão do expressivo número de moradias localizadas em áreas de risco ou inseridas em áreas de preservação permanente. A irregularidade fundiária, aliada à precariedade das condições físicas das habitações, intensifica a vulnerabilidade social e ambiental desses assentamentos, expondo seus habitantes a riscos constantes relacionados a saúde, segurança e estabilidade das ocupações. O contínuo avanço de novas ocupações irregulares, somado às limitações na capacidade de fiscalização e de controle efetivo por parte do poder público, evidencia a necessidade premente de uma abordagem sistêmica, preventiva e articulada para o enfrentamento dessa questão.

A seguir, apresenta-se uma imagem das áreas de interesse social que, embora ainda não estejam formalmente inseridas nos processos de regularização fundiária urbana de interesse social possuem características que demandam a atuação prioritária do município, a fim de garantir a promoção da segurança socioambiental, a melhoria das condições de habitabilidade e a regularização adequada desses territórios.

Figura 4 – Biguaçu - Foto de satélite: áreas de interesse social



Fonte: UFSC (2023).

É importante salientar que existem diversas outras áreas no município que, por suas características, também se enquadrariam nos critérios da regularização fundiária urbana de interesse social. Em decorrência da ausência de um mapeamento completo e atualizado das ocupações irregulares, no entanto, não se dispõe, até o momento, de informações consolidadas sobre a totalidade dessas áreas. Assim, além das que constam na imagem apresentada, presume-se a existência de outros territórios vulneráveis que igualmente necessitam da atuação do poder público. Diante desse cenário, torna-se imprescindível a realização de um levantamento sistemático, abrangente e contínuo de todas as áreas irregulares e vulneráveis do município. Esse diagnóstico é essencial não apenas para subsidiar a definição de prioridades e estratégias de intervenção, mas também para garantir que os processos de regularização fundiária sejam orientados por critérios técnicos, sociais e ambientais, promovendo a efetiva integração dessas áreas à cidade formal e assegurando o direito à moradia digna.

Vale destacar que, em Biguaçu, algumas áreas, por estarem consolidadas há mais tempo, tornaram-se casos emblemáticos em que a irregularidade fundiária e a vulnerabilidade social são de domínio público, como ocorre nos núcleos Saveiro e Vila Martinha. Esses

territórios evidenciam a urgência de políticas específicas e estruturantes que enfrentem de forma integrada os desafios históricos associados à precariedade habitacional, à exclusão social e à informalidade urbana.

O município, ao reconhecer a irreversibilidade da consolidação da Vila Martinha — situada na divisa entre Biguaçu e o município de São José, em uma área socialmente vulnerável e ocupando parcialmente imóvel de propriedade municipal, que já foi objeto de ação judicial de reintegração de posse —, adotou uma postura que considera tanto as condições sociais quanto as limitações práticas existentes. A comunidade vem se consolidando há mais de dez anos e atualmente abriga mais de 400 pessoas, evidenciando seu caráter estabelecido e a complexidade das intervenções. Diante da significativa vulnerabilidade socioeconômica das famílias residentes e dos elevados custos relacionados à remoção forçada ou à concessão de benefícios como o aluguel social, a prefeitura de Biguaçu incorporou essa área como Zona de Interesse Social no Plano Diretor vigente. Esta decisão evidencia o reconhecimento de que, além das dificuldades operacionais para a desocupação, a permanência das famílias requer a implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária e à garantia de acesso a condições urbanas adequadas.

Adicionalmente, o município inscreveu a comunidade no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especificamente na vertente destinada à urbanização de favelas. O PAC, instituído pelo governo federal, consiste em um conjunto de ações e investimentos destinados à melhoria da infraestrutura urbana e à promoção do desenvolvimento social e econômico. No que se refere à urbanização de favelas, o programa busca qualificar essas áreas por meio da implantação de sistemas de saneamento básico, abastecimento de água, drenagem, pavimentação, iluminação pública e equipamentos sociais, como escolas e unidades de saúde, além de ações voltadas à regularização fundiária.

A inclusão da Vila Martinha no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) configura-se como uma estratégia relevante para articular ações que vão além da regularização fundiária, promovendo intervenções capazes de atender às demandas sociais e urbanas da comunidade. Trata-se de uma política pública que reconhece a complexidade inerente aos processos de urbanização informal e que, por meio de investimentos estruturantes, busca mitigar os efeitos históricos da exclusão territorial, assegurando o exercício do direito à cidade.

Figura 5 —Biguaçu - Vila Martinha (Foto de satélite)



Fonte: UFSC (2023).

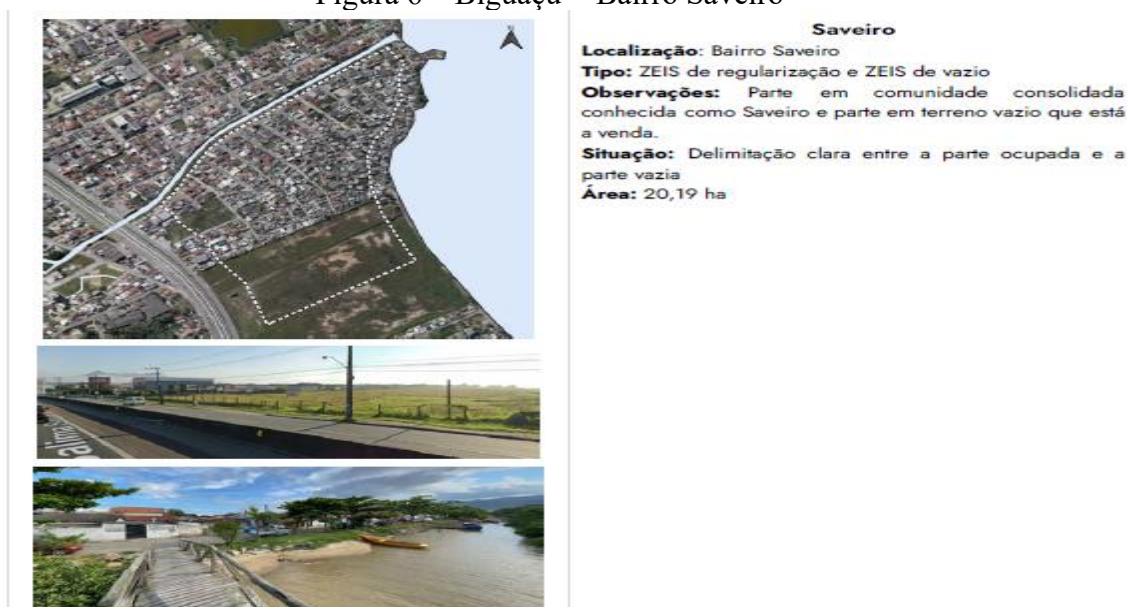
O bairro Saveiro apresenta uma configuração urbana complexa, resultante de um processo histórico de ocupação de natureza mista. Enquanto uma parte do seu território decorre de um loteamento regularmente aprovado, uma parcela significativa foi ocupada de forma irregular ao longo do tempo, sem a observância dos parâmetros legais de parcelamento do solo urbano. Atualmente, estima-se que o bairro abrigue aproximadamente 600 famílias. Trata-se de um dos mais antigos e urbanizados do município, cuja consolidação socioespacial se desenvolve há mais de três décadas, evidenciando um processo contínuo de crescimento e adensamento populacional.

Apesar de sua relativa urbanização, o bairro Saveiro ainda enfrenta desafios significativos relacionados à vulnerabilidade social, bem como à insuficiência e precariedade de parte de sua infraestrutura urbana. Observa-se, contudo, que o bairro tem sido contemplado por investimentos públicos relevantes, com o objetivo de qualificar o espaço urbano e promover a melhoria das condições de vida da população residente. Neste sentido, destaca-se a recente aprovação de obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento, contemplando a construção de uma escola de tempo integral, uma unidade básica de saúde e um centro de atenção psicossocial infantojuvenil. Tais intervenções são indicativas do reconhecimento, por parte do poder público, da necessidade de ampliar a oferta de serviços essenciais, bem como de fortalecer as políticas sociais no território, contribuindo para a redução das desigualdades e a promoção do direito a cidade formal.

O bairro Saveiro foi igualmente incluído no âmbito do PAC Urbanização de Favelas, considerando-se que a porção do bairro localizada próximo ao litoral apresenta não apenas a irregularidade jurídica, mas também expressivas carências em termos de infraestrutura urbana.

A execução das obras de qualificação da comunidade exigirá a remoção de diversas habitações, especialmente das que se situam em áreas de transição e passagem, cuja permanência inviabiliza a a efetividade social da intervenção.

Figura 6 – Biguaçu - Bairro Saveiro



Fonte: UFSC (2023).

Para viabilizar essa reestruturação urbanística, o município pretende realizar a inscrição no programa Minha Casa Minha Vida, de modo a garantir a realocação adequada das famílias que necessitarão desocupar seus imóveis. A estratégia busca assegurar que, paralelamente à execução das obras de infraestrutura e equipamentos públicos, seja garantido o direito à moradia às famílias afetadas, evitando processos de remoção forçada.

Na figura 4, identifica-se também a presença do núcleo situado no bairro Tijuquinhas, que revela expressivas questões de vulnerabilidade socioespacial, resultantes de um complexo conjunto de fatores ambientais e urbanísticos. Entre os principais elementos que caracterizam essa vulnerabilidade, destaca-se a ocupação irregular do território, que se inicia em uma área plana e se expande gradativamente pela encosta, configurando um padrão recorrente de assentamento em áreas de risco. Tal conformação espacial não apenas acentua as fragilidades habitacionais e urbanísticas, mas também amplia significativamente a exposição da população residente a eventos de deslizamento de massa. Ademais, a precariedade das infraestruturas urbanas básicas - como sistemas de saneamento, drenagem pluvial, pavimentação e acesso a serviços públicos essenciais - contribui de maneira decisiva para a intensificação da vulnerabilidade social nesse núcleo.

O núcleo localizado no bairro Prado, conhecido como Morro do Tibúrcio, corresponde a uma área verde, pertencente ao município, que vem sendo ocupada há mais de vinte anos por aproximadamente dez famílias, conforme relato dos moradores. Trata-se de uma ocupação consolidada em área de preservação permanente, objeto de ação civil pública em razão da ocupação irregular. Como resultado dessa ação judicial, diversas famílias foram removidas do local e realocadas em unidades habitacionais do Residencial Saudade, empreendimento de habitação de interesse social. Parte dessas famílias, contudo, não se adaptou às novas condições habitacionais e retornou para residir na mesma área de origem.

A maior parte do núcleo encontra-se em uma encosta com declividade acentuada, o que inviabiliza sua regularização fundiária, conforme os parâmetros técnicos e legais vigentes. Algumas famílias, entretanto, que ocupam setores localizados dentro da área institucional do município ou em APPs fora das zonas de risco, poderiam, em tese, ser contempladas por processos de regularização fundiária de interesse social.

Atualmente, a Comissão de Regularização Fundiária do Poder Judiciário de Santa Catarina está acompanhando e atuando nesse caso, uma vez que a Defensoria Pública estadual provocou o Ministério Público e o Judiciário em defesa dos interesses das famílias vulneráveis. A prefeitura de Biguaçu havia iniciado procedimentos para o cumprimento da determinação judicial que prevê a remoção das famílias remanescentes e seu encaminhamento a programas habitacionais. No momento, contudo, a única alternativa disponível ao município seria a concessão do benefício de aluguel social, com duração máxima de um ano, proposta que não tem sido aceita pelas famílias envolvidas.

Diante desse impasse, foi realizada uma reunião entre representantes da prefeitura, o juiz responsável pela Comissão de Regularização Fundiária e o defensor público, com o objetivo de avaliar as possibilidades de intervenção que melhor atendam às necessidades das famílias, considerando que todas se encontram em situação de elevada vulnerabilidade social.

O núcleo situado no Jardim Janaína, conhecido como Morro do Baby, configura-se como uma ocupação irregular majoritariamente composta por famílias em situação de vulnerabilidade social. Embora parte da área tenha sido regularizada por meio do programa Lar Legal, a totalidade do território não foi contemplada, uma vez que parte da comunidade se encontra localizada em área pública, o que impõe restrições jurídicas à sua regularização integral.

A ausência de pavimentação nas vias públicas e a carência de infraestrutura básica são aspectos marcantes do Morro do Baby, assim como o fornecimento irregular de serviços essenciais, como energia elétrica e abastecimento de água. Além das questões legais e

ambientais associadas à ocupação irregular, o Morro do Baby enfrenta desafios significativos relacionados à infraestrutura urbana precária. A região apresenta alta suscetibilidade a deslizamentos de terra, especialmente durante períodos de chuvas intensas, o que evidencia a necessidade premente de implementação de medidas preventivas e estratégias de mitigação de riscos, visando à garantia da segurança e da qualidade de vida dos moradores.

Atualmente, encontram-se em andamento, no município, dois processos de regularização fundiária de interesse social, ambos sem prazo definido para conclusão: os núcleos do HBB Foz do Rio e da Comunidade da Paz. O primeiro, denominado HBB Foz do Rio, foi contemplado pelo Programa Habitar Brasil, uma iniciativa habitacional da década de 2000, e está em tramitação no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Situado a aproximadamente 1,5 km da principal centralidade do município, o núcleo dispõe de acesso facilitado a equipamentos comunitários e infraestrutura urbana consolidada, incluindo a colônia de pescadores local. Durante a implementação do Programa Habitar Brasil, foram edificadas unidades habitacionais, uma escola e um centro comunitário, destinados a suprir as demandas da comunidade. Segundo o processo de Reurb em curso, prevê-se a regularização de cerca de cem imóveis, etapa final pendente, uma vez que as intervenções físicas na área foram realizadas há vários anos.

Devido à proximidade do núcleo HBB Foz do Rio com o mar e o rio, a área é caracterizada como terreno de marinha, o que explica estar o processo de regularização fundiária sob análise da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para aprovação. Após essa etapa, o procedimento será encaminhado ao município para a emissão das certidões de regularização fundiária e o registro das matrículas no Registro de Imóveis.

O segundo núcleo refere-se à Comunidade da Paz, cuja regularização fundiária urbana de interesse social está em curso desde 2023, constituindo a primeira iniciativa desse tipo realizada pelo município de Biguaçu. O processo, embora esteja avançando, tem enfrentado diversos desafios e obstáculos administrativos, legais e sociais que dificultam sua conclusão. Essas dificuldades incluem questões relacionadas a documentação, negociação entre os atores envolvidos e adequação às normas ambientais e urbanísticas. Todos esses entraves serão detalhadamente discutidos na seção seguinte, no qual a Comunidade da Paz será objeto de análise aprofundada, com o objetivo de compreender as complexidades e particularidades do processo de regularização nessa localidade.

4 COMUNIDADE DA PAZ: ESTUDO DE CASO SOBRE A REURB-S E SEUS IMPACTOS NO ACESSO À MORADIA DIGNA PARA OS MORADORES

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar, à luz do estudo de caso, a Comunidade da Paz, situada no município de Biguaçu (SC), os impactos do processo de regularização fundiária urbana de interesse social sobre o direito à moradia digna. A escolha desta comunidade como objeto empírico justifica-se por sua trajetória de formação, marcada por ocupação informal, por carência histórica de infraestrutura urbana e pela atual inserção no processo de regularização conduzido pelo poder público municipal. A análise proposta parte do entendimento de que a regularização fundiária, ao formalizar juridicamente os assentamentos informais, deve articular o reconhecimento institucional da posse com a ampliação do acesso a direitos básicos, como segurança jurídica e efetivação do acesso pleno aos direitos e serviços urbanos.

A seção está estruturada em cinco partes complementares. A primeira, aborda os principais desafios e possibilidades identificados ao longo da implementação da regularização fundiária no território, destacando os entraves institucionais e as potencialidades do processo. Na segunda, faz-se uma análise sobre a formação da comunidade, fundamentada tanto em documentos oficiais da prefeitura de Biguaçu, quanto nos relatos dos moradores, que oferecem uma perspectiva vivencial e histórica do processo de ocupação. A terceira, dedica-se à caracterização socioeconômica da população local, a partir dos dados extraídos do processo administrativo de regularização fundiária e das entrevistas realizadas com os moradores. A quarta, discute as percepções, as formas de participação e as expectativas dos entrevistados em relação à regularização fundiária, evidenciando suas experiências e demandas. Por fim, a última parte analisa o significado atribuído à regularização pelos sujeitos envolvidos, com ênfase em sua relação com a garantia do direito à moradia digna e à plena inserção cidadã no espaço urbano.

O percurso analítico teve início com visitas de campo à Comunidade da Paz, durante as quais foi possível observar diretamente a ausência de infraestrutura urbana e as condições habitacionais precárias que caracterizam a comunidade. Embora tais questões já fossem previamente conhecidas em função do acompanhamento do desenvolvimento da comunidade no âmbito da administração pública do município de Biguaçu, a experiência acadêmica “in loco” proporcionou uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados pelas

famílias residentes. As imagens a seguir ilustram essa realidade, oferecendo um suporte visual que contextualiza e enriquece as análises apresentadas nesta seção.

Figura 7 (Rua Delfino José de Souza Filho) – Vista da Comunidade da Paz em 2024



Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 8 - (Rua Domingos Antônio Zimmerman) – Vista da Comunidade da Paz em 2024



Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 9 - (Rua Delfino José de Souza Filho) – Vista da Comunidade da Paz em 2024



Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 10 – Vista da Comunidade da Paz em 2024



Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 11 – Vista da Comunidade da Paz em 2024



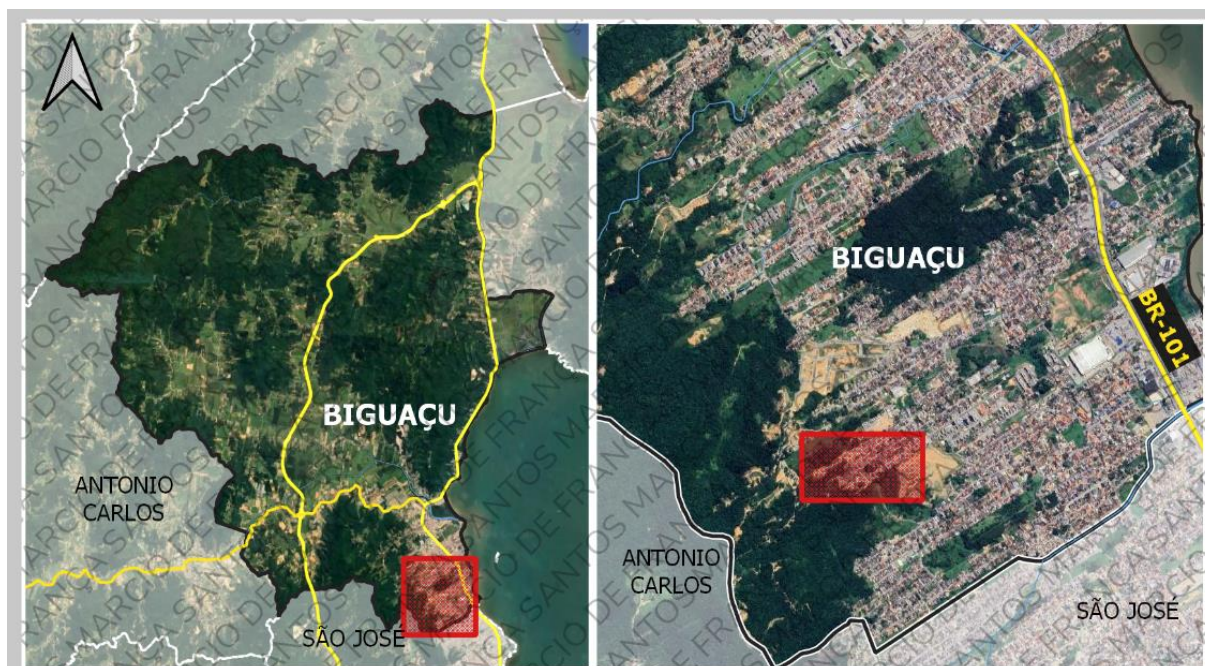
Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 12 – Vista da Comunidade da Paz em 2024



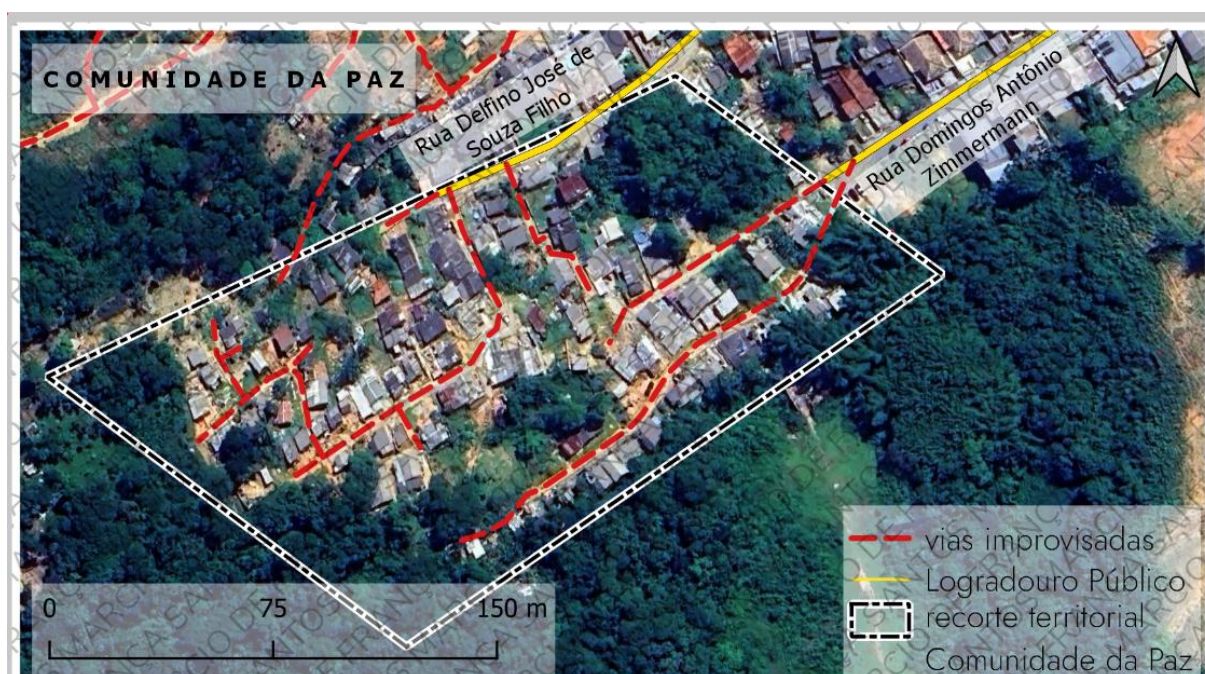
Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 13 - Biguaçu - Vista aérea - Duas imagens do município, mostrando a localização da Comunidade da Paz



Fonte: Elaboração própria (2024).

Figura 14 – Imagem de identificação da Comunidade da Paz



Fonte: Elaboração própria (2024).

A Comunidade da Paz é composta por duas ruas principais: a Rua Delfino José de Souza Filho e a Rua Domingos Antônio Zimmerman, que apresentam características distintas em

termos de infraestrutura e ocupação. A Rua Delfino José de Souza Filho possui uma pequena área pavimentada, onde foi instalado, de maneira informal, um sistema de escoamento de esgoto conseguido por um vereador representante da comunidade. O restante da via, no entanto, continua com chão de barro, sem um sistema adequado de canalização para esgoto ou drenagem de águas pluviais. Relatos dos moradores indicam ser esta rua habitada por famílias há mais de 40 anos, evidenciando a longa trajetória de ocupação sem a devida regularização fundiária, o que explica a precariedade das condições de infraestrutura local.

Já a Rua Domingos Antônio Zimmerman teve sua ocupação iniciada em 2010, sendo toda a sua extensão em chão de barro. Para contornar a falta de infraestrutura, os moradores se organizaram e instalaram tubulações para o escoamento da água da chuva e o esgoto, numa tentativa de melhorar as condições de infraestrutura local por conta da ausência de apoio institucional. As características das moradias nas duas ruas também variam. Na Rua Domingos, predominam casas de madeira, muitas das quais encontram-se em estado avançado de degradação, enquanto na parte pavimentada da Rua Delfino predominam construções de alvenaria, ou mistas, evidenciando um contraste significativo no nível de urbanização e nas condições habitacionais. Essa divisão entre as duas ruas reflete as desigualdades de infraestrutura e as diferentes etapas de desenvolvimento da comunidade, revelando disparidades no processo de urbanização e no acesso aos serviços essenciais.

Em visita realizada no período noturno, observou-se a total ausência de iluminação pública nas vias da comunidade, revelando de forma expressiva a precariedade das condições urbanas locais. A inexistência de um sistema básico de iluminação compromete diretamente a segurança dos moradores e evidencia o apagamento da comunidade diante da atuação do poder público municipal. Essa situação reforça a exclusão socioespacial da área, marcada pela negação do acesso a serviços urbanos essenciais e pela ausência de políticas públicas efetivas.

Adicionalmente, durante uma visita pós-chuva, foi observado que o córrego que margeia o início da rua estava completamente transbordado, invadindo as casas próximas. As ruas, sem pavimentação adequada, transformaram-se em verdadeiras correntes de água, dificultando o deslocamento dos moradores e impossibilitando seu acesso aos domicílios. A situação expôs de forma alarmante a vulnerabilidade da comunidade a desastres naturais, revelando a ausência de infraestrutura básica de drenagem e escoamento das águas pluviais. Este episódio ilustra a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura para mitigar os impactos de eventos climáticos e garantir a segurança e a qualidade de vida dos habitantes desse bairro.

4.1 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DA PAZ

A regularização fundiária urbana se tem consolidado como uma das principais estratégias adotadas por diversos municípios brasileiros para resolver o problema da informalidade na ocupação do solo urbano. Como já foi descrito, esse processo tem em vista regularizar assentamentos informais, garantindo aos moradores o direito à terra de forma legal e segura, promovendo, assim, a melhoria das condições de vida. Neste sentido, a Reurb é uma ferramenta fundamental para combater a desigualdade social e a precariedade das condições habitacionais. Sua implementação, no entanto, enfrenta uma série de desafios, especialmente nas comunidades mais vulneráveis, em que as questões legais, ambientais e sociais se entrelaçam, criando um cenário complexo que, muitas vezes, resulta em tensões e dificuldades adicionais para sua implementação.

A Comunidade da Paz é um exemplo claro dos obstáculos que surgem no contexto da reorganização fundiária, ilustrando as complexas interações entre as políticas públicas e as realidades vividas pelos moradores dessa comunidade. A pesquisa realizada junto a seus moradores com vistas ao processo da Reurb revelou que a grande maioria enfrenta dificuldades em aceitar, principalmente devido à desconfiança em relação à administração pública local. Esta desconfiança é exacerbada por um histórico de ações coercitivas e autoritárias da prefeitura, que incluem a demolição de casas e a retirada de serviços essenciais, ações essas que geraram um ambiente de insegurança e medo entre os residentes, minando a confiança no poder público.

Os moradores da Comunidade da Paz apresentaram significativa resistência à coleta de informações, motivados principalmente pelo receio de que os dados fornecidos à Prefeitura Municipal de Biguaçu pudessem ser utilizados para justificar a remoção forçada das famílias. Tal temor, fundamentado em experiências prévias, comprometeu a obtenção de dados completos e precisos. Essa desconfiança manifestou-se na relutância dos moradores em revelar informações sobre a posse dos lotes, atitude que exerce impacto direto sobre a eficácia do processo de regularização fundiária.

Os dados aqui apresentados — relativos à identificação dos moradores, às características urbanísticas e ambientais da área, bem como às plantas dos lotes pertencentes à comunidade — foram extraídos da análise do Processo Administrativo nº 8635/2023. Este processo, sob a responsabilidade da Prefeitura de Biguaçu, contou com a contratação da Empresa Sagaz para a prestação de serviços técnicos especializados, que incluiu a elaboração da documentação técnica necessária para a regularização fundiária.

Abaixo, Planta da área da Comunidade da Paz, em que todos os lotes estão demarcados, mas sem identificação de seus proprietários.

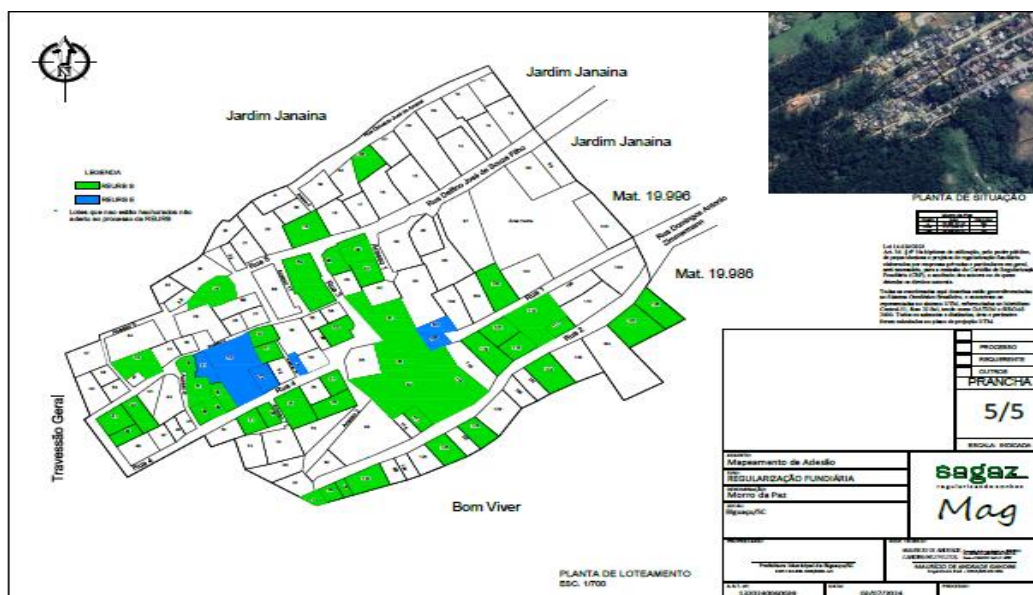
A combinação dos fatores acima citados, aliada às dificuldades na identificação dos proprietários e à baixa adesão ao processo, representa um obstáculo significativo para o sucesso

da implementação da Reurb na comunidade. Esse processo de regularização fundiária depende da participação ativa dos moradores, que devem fornecer a documentação necessária para formalizar suas posses e garantir seus direitos à terra. A falta de adesão, portanto, pode comprometer a eficácia da regularização, resultando em um processo incompleto e ineficaz para a solução efetiva das questões fundiárias da comunidade.

A Comissão de Regularização Fundiária do Município de Biguaçu identificou que, além da falta de documentação dos moradores, havia também problemas relacionados à não identificação dos proprietários dos lotes. Como resultado, a comissão solicitou à empresa Sagaz reformulasse o memorial descritivo e se dedicasse à identificação de todos os proprietários dos lotes da comunidade. Em julho de 2024, a empresa enviou uma nova documentação, mas ela ainda estava incompleta, o que levou a mais atraso no processo. A responsável pela fiscalização do contrato notificou a empresa sobre o descumprimento dos prazos e a má execução do serviço.

A empresa Sagaz justificou-se afirmando que não se havia comprometido a identificar e a regularizar os 136 lotes da comunidade. No contrato firmado com a prefeitura de Biguaçu só se havia responsabilizado pelo levantamento topográfico e a regularização dos 44 imóveis identificados. Embora, segundo a prefeitura, também devesse apresentar a documentação desses 44 lotes e de seus proprietários, a empresa não passou de 40 lotes/famílias.

Figura 16 - Biguaçu – Planta de situação Comunidade da Paz



Fonte: Empresa Sagaz (2023)

A planta acima (Fig. 16) apresenta os lotes em processo de regularização. Em verde, os que a empresa Sagaz indica que serão enquadrados no processo de Regularização Fundiária

Urbana Social, e em azul, os que serão enquadrados no processo de Regularização Fundiária Urbana Específica.

A empresa não justificou para a prefeitura de Biguaçu os motivos das escolhas dos lotes inseridos no processo administrativo de regularização fundiária. Além das falhas na execução do contrato, outro fator relevante que pode estar impactando a baixa adesão ao processo de Reurb é a falta de notificação adequada aos moradores da Comunidade da Paz. Segundo a legislação que regula esse processo, os municípios devem classificar os núcleos urbanos em duas categorias: "S" (social) ou "E" (específica). A Comunidade da Paz foi classificada como um núcleo "S". Após essa classificação, passou a ser obrigatório que todos os moradores do núcleo fossem formalmente notificados pelo município. As notificações, no entanto, não aconteceram. Devido à ausência de endereços formais na comunidade, onde muitos moradores não recebem correspondências, as notificações precisam ser feitas presencialmente. Isso, porém, também não ocorreu, o que gerou mais um impedimento para a adesão dos moradores ao processo de Reurb.

Uma vez realizadas as notificações, os moradores, caso identifiquem alguma irregularidade, têm um prazo de 30 dias para contestar o processo de Reurb. Essa etapa é crucial, não apenas para corrigir eventuais falhas, mas também para reforçar a importância da regularização fundiária como ferramenta para garantir o direito legal à posse de terra. A falta de notificações adequadas agrava ainda mais a resistência da comunidade ao processo de regularização fundiária, comprometendo a continuidade e o sucesso de sua implementação na Comunidade da Paz.

Outra questão de extrema importância é o relatório do Estudo Técnico para Situação de Risco da área da Comunidade da Paz apresentada pela empresa Sagaz à prefeitura de Biguaçu em 2023. Consta, nesse relatório, que a maior parte do núcleo se encontra imprópria para ocupação, por representar declividade superior a 30%, conforme se observa na figura 17.

É possível constatar que o tipo de risco que ameaça a Comunidade da Paz é especificamente o de deslizamento de terra. Durante a visita técnica da empresa Sagaz para avaliar os riscos do núcleo, identificaram-se alguns deslizamentos já acontecidos.

Os desafios enfrentados pela comunidade comprovam a complexidade da implementação do processo de regularização fundiária.

As famílias que dele forem excluídas permanecerão em situação de insegurança jurídica, sem acesso aos benefícios advindos da regularização, como os de titularidade da propriedade, crédito habitacional e melhorias urbanísticas. Este cenário evidencia a necessidade de um

esforço conjunto entre o poder público e os moradores para superar obstáculos como a desconfiança, a falta de documentação, a comunicação inadequada e a baixa adesão ao processo.

Para garantir que a regularização fundiária seja efetivamente alcançada e que beneficie todos os moradores, é fundamental a realização de novas etapas de cadastramento e sensibilização, com o intuito de identificar todos os ocupantes e ampliar a adesão ao processo. A prefeitura de Biguaçu pode disponibilizar os técnicos da Comissão de Regularização Fundiária do Município para realizar visitas domiciliares em cada imóvel, com o objetivo de orientar as famílias sobre a documentação necessária, minimizando as barreiras burocráticas que possam estar dificultando sua participação. Além disso, essas visitas seriam essenciais para explicar os benefícios do processo de regularização e incentivar a adesão das famílias que ainda não se engajaram.

Outro fator relevante para concretizar esse contato, seria a colaboração com líderes comunitários, que poderiam intermediar a comunicação entre os profissionais da prefeitura e os moradores. Esse vínculo possibilita o acesso dos técnicos municipais aos moradores, promovendo uma maior sua participação no processo de Reurb.

A participação ativa dos moradores no processo de regularização fundiária urbana é de suma importância, pois impacta diretamente a efetividade e a abrangência das ações de regularização dos imóveis e a melhoria das condições de vida da comunidade. Através dessa participação, eles garantem o reconhecimento e a formalização de seus direitos sobre a posse e o uso da terra, o que contribui para a legalização da propriedade e a prevenção de disputas futuras, garantindo-lhes, portanto, segurança jurídica. Além disso, os moradores são os que mais e melhor conhecem as necessidades e especificidades da comunidade. Seu envolvimento, por isso, favorece o exercício da cidadania ativa, permitindo que se tornem sujeitos plenos de direitos.

Além da relevância do envolvimento da comunidade, é crucial que o município reavalie o contrato de prestação de serviços com a empresa licitada, dado que o serviço prestado não tem sido adequado para o avanço do processo de Reurb. A morosidade - o processo vem se arrastando desde o início de 2023 - é consequência do não cumprimento das exigências documentais necessárias à realização da regularização fundiária no município de Biguaçu.

Finalmente, como já identificado, a área da Comunidade da Paz está situada em uma região de preservação permanente e de risco. A realização de um estudo sobre este problema na comunidade é imprescindível para se compreender as fragilidades e os riscos aos quais os imóveis estão expostos, tanto em termos de segurança, quanto de condições ambientais. Este

estudo envolve a análise de diversos fatores que podem comprometer a estabilidade e a segurança dos moradores. Dentre eles, destacam-se: a identificação de riscos naturais -como deslizamentos de terra, inundações, erosões e outros fenômenos que possam afetar a integridade dos imóveis e a segurança das famílias, especialmente em áreas de risco, como encostas ou regiões com infraestrutura precária - e o planejamento de ações corretivas -como melhorias na drenagem, reforço de estruturas e outras intervenções necessárias para proteger os imóveis e garantir a segurança da comunidade.

Em suma, a realização de um estudo de risco também se destaca como um passo essencial para garantir que a regularização seja segura, eficaz e acessível a todos, levando em consideração as vulnerabilidades específicas da comunidade. Assim, as possibilidades de sucesso da Reurb dependem da implementação dessas medidas e do compromisso de todos os envolvidos.

4.2 FORMAÇÃO DA COMUNIDADE DA PAZ: ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES PROVENIENTES DE DOCUMENTOS OFICIAIS DA PREFEITURA DE BIGUAÇU E DAS ENTREVISTAS

Esta subseção é dedicada à análise do processo de constituição da Comunidade da Paz a partir da articulação entre documentos oficiais e os relatos produzidos pelos próprios moradores. Os materiais disponibilizados pela prefeitura municipal de Biguaçu, incluindo registros administrativos e documentos vinculados à ação civil pública movida pelo Ministério Público, oferecem subsídios para a construção de um panorama institucional da ocupação. Esses elementos são fundamentais para compreender as formas pelas quais o Estado reconhece, intervém e regulamenta a presença da comunidade no território.

Complementando essa dimensão documental, as entrevistas realizadas com os moradores da comunidade configuram-se como fonte central para a reconstrução da trajetória da ocupação, ao se priorizar a perspectiva dos sujeitos diretamente envolvidos no processo. As narrativas revelam, de forma sensível e detalhada, tanto as motivações que impulsionaram a ocupação do território quanto os desafios enfrentados cotidianamente, como a ausência de infraestrutura básica, as recorrentes ameaças de remoção e os processos de estigmatização social. Além disso, tais relatos evidenciam estratégias coletivas de organização e resistência que foram fundamentais para a consolidação da comunidade e a garantia do direito à permanência no local.

A combinação dessas duas fontes, uma de natureza institucional e outra, de natureza empírica, possibilita uma análise mais abrangente e crítica da formação da Comunidade da Paz. Essa abordagem metodológica não apenas permite explorar as interações entre as informações fornecidas pelos entes públicos e as perspectivas dos moradores, mas também ilumina os fatores históricos, políticos e socioespaciais que influenciaram a ocupação do território. Ao integrar diferentes registros de memória e poder, a análise revela as múltiplas dimensões da trajetória da comunidade, evidenciando tanto os conflitos quanto as formas de resistência que marcaram sua constituição.

4.2.1 Informações provenientes de documentos oficiais da Prefeitura de Biguaçu

A descrição apresentada neste estudo resulta de uma pesquisa documental detalhada, cujos dados foram extraídos da análise da Ação Civil Pública nº 0902426-66.2018.8.24.0007, proposta pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). Essa fonte documental proporcionou acesso a informações oficiais e estruturadas, essenciais para a compreensão dos fundamentos que culminaram no processo de Regularização Fundiária Urbana.

O processo teve início em 2015 com a instauração do Inquérito Civil nº 06.2015.00009487-0, motivado por denúncia encaminhada pela Fundação do Meio Ambiente de Biguaçu ao Ministério Público de Santa Catarina. O referido relatório indicava a formação irregular de um loteamento nas imediações do final das ruas Domingos Antônio Zimmermann e Delfino José de Souza, inserido em área de vegetação nativa e próximo a um curso d'água. Ademais, o documento apontava a ocorrência de infração ambiental, caracterizando crime contra o meio ambiente, o que fundamentou a atuação do MPSC no caso.

Parte da área que estava sendo ocupada constituía área verde do município de Biguaçu, doada como compensação pela implantação do Loteamento Di Nápoli, no bairro Jardim Janaina, no ano de 2002. O imóvel passou para o município em 2011.

O inquérito civil instaurado em dezembro de 2015 iniciou a apuração para investigar se de fato estavam acontecendo as ocupações nas áreas indicadas. Por serem área de preservação permanente e floresta nativa, o MPSC solicitou ação conjunta da Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina, com as Secretarias de Planejamento, a Famabi e a Defesa Civil de Biguaçu, para identificar em que zonas estavam acontecendo as construções, se as áreas ocupadas estavam total ou parcialmente dentro de área de preservação ambiental, se de fato existia o curso d'água. Por fim, foi solicitado o levantamento dos moradores, de suas residências e a indicação de quais residências poderiam permanecer nos locais onde haviam sido construídas.

Em 2016, a Famabi se dirigiu à comunidade, identificou novos imóveis e, como já havia embargo por parte dos fiscais, procedeu à demolição de uma residência. Também teve acesso a documentação, o que lhe permitiu identificar um pedido de usucapião por parte de um morador, que se dizia proprietário e que estava comercializando os lotes.

Em fevereiro de 2017, o Comando da Polícia Militar Ambiental emitiu relatório com as informações solicitadas pelo MPSC. Nele, informava que havia efetuado contato com todos os moradores da área irregularmente ocupada. No relatório informava ainda, que parte da área ocupada se encontrava dentro de APP, assim como confirmava a existência de um pequeno curso d'água, marcado principalmente por dejetos residenciais, e que parte dele de fato corria dentro de área verde. Também confirmava que a área estava sendo ocupada irregularmente por edificações residenciais e que se estava implantando um loteamento clandestino.

Da área verde ocupada, a Polícia Militar Ambiental identificou 29 famílias ali residentes; confirmou serem as construções precárias, sem infraestrutura e que tanto a água quanto a luz eram irregulares.

O Centro de Apoio Operacional Técnico do MPSC elaborou um relatório, em 2017, para identificar o que seria o loteamento clandestino e identificar residências em áreas de risco ou preservação permanente. A área analisada refere-se à área pública do Loteamento Di Napoli, ocupada de maneira irregular.

Figura 17 - Fotografia da Comunidade da Paz



Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

Esta área (Fig. 17) foi requerida por uma pessoa que a ocupou através de um processo de usucapião. Em 2016, o município de Biguaçu obteve a informação de que havia uma pessoa que se declarava proprietária da área verde - na verdade, de propriedade do município - e que, por se considerar proprietária, havia autorizado outras pessoas a construírem no local.

Figura 18 – Biguaçu - Imagem Google Earth 2003



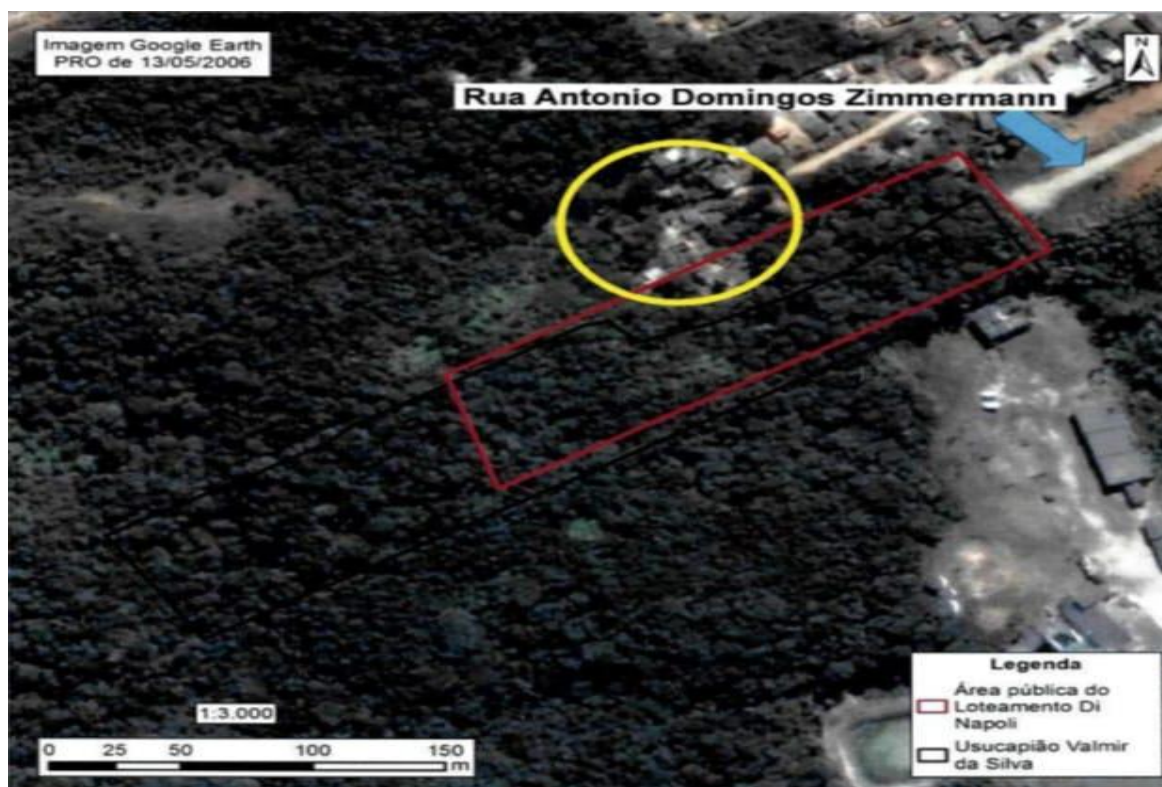
Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

O MPSC identificou na área (Fig. 18) alguns pontos não parceláveis em decorrência da declividade de 30%. Além disso, identificou na comunidade três cursos d'água, dos quais um permanente e dois temporais. O permanente é o curso d'água situado na entrada da comunidade, ao final da Rua Domingos Antônio Zimmermann.

O MPSC descreveu a evolução temporal das ocupações na área em questão por meio da utilização de imagens de satélite e fotografias aéreas referentes aos anos de 2003, 2006, 2011, 2015 e 2016.

Em 2003, observavam-se indícios de urbanização na extremidade da área pública do Loteamento Di Napoli. Havia cobertura vegetal praticamente em toda a extensão da área.

Figura 19- Imagem Google Earth 2006



Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

Figura 20 - Imagem Google Earth 2011



Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

Figura 21: Imagem Google Earth 2015



Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

Figura 22 - Imagem Google Earth 2016



Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2017.

Em 2006, a Rua Domingos Antônio Zimmermann foi pavimentada até a entrada do que viria a formar a comunidade, mas até aquele momento a área ainda permanecia praticamente intacta, coberta pela vegetação, conforme se pode conferir pela figura 19.

Em 2011, já é possível verificar o crescimento da ocupação na área verde do Jardim Di Nápoli, embora a maior parte ainda permanecesse coberta por vegetação, com uma cobertura arbórea bem desenvolvida e homogênea (Fig. 20).

Em 2015, abriram-se uma estrada e diversas clareiras na mata, causando danos visíveis à cobertura vegetal da área (Fig. 21).

Em 2016, constatou-se um aumento significativo do número de edificações, sobretudo no trecho inicial da área. Foi identificada a abertura de uma via até o alto do morro, em condições ruins de tráfego. Mas, ao adentrar a área, foi possível identificar que já existia uma ocupação irregular mais antiga, dentro da área pública (Fig. 22).

Neste período já existia uma ligação irregular de energia elétrica e despejo de esgoto diretamente no curso d'água, enquanto o abastecimento de água era feito a partir desses mesmos cursos d'água.

Em 2018, o Inquérito Civil evoluiu para uma Ação Civil Pública, que foi ajuizado contra o município de Biguaçu para que realizasse o diagnóstico ambiental da área e a regularização fundiária, se possível. A ação civil foi acatada pelo Judiciário de Santa Catarina. Neste ano também a prefeitura de Biguaçu entrou com Processo de Reintegração de Posse em nome de três moradores da Comunidade da Paz e demais "invasores".

A reintegração teve como justificativa as irregularidades ambientais ocasionadas pelas "invasões", e o fato de que os "invasores" seriam de outros municípios e que Biguaçu estaria arcando com questões habitacionais de outras regiões. A prefeitura também justificou a dificuldade de atuar na Comunidade da Paz pela hostilidade dos moradores. Por fim, alegou que o município havia tentado de todas as formas efetuar a desocupação da área, mas sem sucesso, não restando outro recurso senão o pedido de reintegração de posse via Poder Judiciário.

No pedido, o município solicitava a reintegração imediata, visto que a conduta dos "invasores" havia gerado diversos transtornos para a municipalidade, provocados pela ocupação desordenada e pelo impacto ambiental irreversível. Além disso, que esta situação estava gerando ônus para todos os moradores do município.

A intenção descrita no processo de reintegração de posse era que o município solicitava a devolução da terra para a utilizar de forma "correta". Ao processo foram anexados alguns relatórios da Famabi. É importante destacar que a Famabi identificou alguns moradores em

2018 e os notificou. Também ocorreram demolições de casas, antes do pedido de reintegração de posse.

Em um dos seus documentos, a Famabi cita o Relatório da Polícia Ambiental de 2016 sobre o tema, a pedido do MPSC. Segundo a citação, que "tratava-se de uma questão mais social do que ambiental, tendo em vista a grande ocupação na encosta do morro para moradia ocasionando o surgimento de uma comunidade carente no local."

Ainda no pedido de reintegração, o município se vale de um documento que identifica o nome de um homem que estaria fazendo usucapião da área e comercializando os lotes, ou seja, o próprio município admite tratar-se de compradores e não de invasores.

Na sequência do processo, o Judiciário solicitou que o município apresentasse a topografia do espaço em questão, visto que a matrícula da área verde e cadastros imobiliários não apresentavam a mesma metragem da área "invadida".

O município atendeu à ordem e reiterou seu pedido de reintegração de posse, pois se tratava de uma área pública, e não poderia ocorrer apropriação de bem público.

Em fevereiro de 2018, o Poder Judiciário de Santa Catarina (TJSC) defere o pedido do município de Biguaçu em seu pedido de reintegração de posse da área verde do Loteamento Di Napoli, dando 15 dias para que os intimados desocupassem a área. Nesta decisão, autorizou-se uso da força policial, embora se tenha tentado desocupar a área de forma pacífica.

O município também foi intimado a procurar auxílio junto aos órgãos estaduais para a realocação dos populares que seriam despejados e foram publicados editais para notificar os moradores sobre a decisão judicial, bem como da realização de diligências na comunidade, feita por oficial de justiça, que não localizou os moradores citados no processo.

Em agosto de 2019, o município solicitou o prosseguimento da reintegração, visto que já haviam sido feitas muitas tentativas via editais.

Em outubro de 2019, o TJSC encaminhou os autos para o MPSC se manifestar. Em fevereiro de 2020, o MP respondeu solicitando a realização de nova publicação via edital em jornal de circulação local.

A solicitação foi acatada pelo Judiciário, que solicitou ao município complementar os endereços dos réus, para fins de citação. O município respondeu não ser possível, dada a natureza das ocupações.

Em agosto de 2020, o município de Biguaçu fez nova movimentação processual solicitando prosseguimento na demanda de reintegração de posse pelo motivo de que os "invasores" não terem interesse em ser citados no processo. O TJSC não acatou o pedido,

alegando que o direito fundamental do cidadão é saber que está sendo promovido um processo contra si.

Em março de 2021, o município solicitou nova diligência por oficial de justiça e carta precatória para um dos requeridos, que residia em outro estado. Em maio, foi realizada nova tentativa de intimação aos envolvidos no processo, porém, novamente, o oficial de justiça não os localizou nos endereços indicados.

Por dificuldade de localizar os envolvidos no processo, em junho de 2021 o município de Biguaçu solicitou que uma das requeridas fosse citada via aplicativo de mensagem, e informou que faria a citação de outro, via carta precatória, o que foi acatado pelo juiz responsável pelo processo. A carta foi encaminhada pelo município; porém, não foi possível a citação via aplicativo de mensagem.

Em julho de 2021, uma das requeridas procurou o Fórum da Comarca de Biguaçu, com procurador constituído para representá-la no processo. Seu advogado utilizou em sua defesa o pedido de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 828, que teve como relator o ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto Barroso. Esta medida buscou garantir o direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da Pandemia da Covid-19. Para isso solicitou pedido cautelar de suspensão imediata de todas as medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurasse os efeitos da crise sanitária da Covid-19.

Nesta ADPF, o ministro ressaltava que “as áreas periféricas dos grandes centros urbanos, em que vive população predominantemente negra e pobre, são mais vulneráveis à disseminação do vírus, além de possuírem acesso reduzido a serviços de saúde”. Embora reconhecesse a existência desse déficit habitacional desde bem antes da pandemia, alegava que a crise econômica acirrava as dificuldades de pagar por moradia, e que isto tinha aumentado as ocupações irregulares. Além disso, lembrou o quanto, na época, se recomendava o isolamento social para a não disseminação da doença, medida que exigia que as pessoas tivessem moradias.

Ainda em julho de 2021, o juiz de direito responsável pelo caso acatou a solicitação, suspendendo o cumprimento da liminar de reintegração de posse pelo prazo de seis meses. Mas a procura pelos outros dois requeridos continuaram. Em julho, foi localizado outro requerido e, em outubro, o último. Ambos, porém, já não mais residiam na Comunidade da Paz.

Decorrido o prazo de seis meses, em maio de 2022, o TJSC encaminhava despacho para solicitar vistas ao Ministério Público de Santa Catarina, que enviou relatório em agosto do

mesmo ano, descrevendo os eventos do processo. Num desses eventos, o advogado de uma das partes alegou que aproximadamente 70 famílias residiam na comunidade, com crianças, idosos, pessoas com deficiência e que estes haviam comprado suas terras muito antes de 2011, época em que se havia decidido que a área seria declarada como área verde, conforme consta na matrícula do Registro de Imóveis. Mas, levando em consideração as manifestações do município, o MPSC acatou o pedido de reintegração de posse da área, e manifestou-se pela procedência e que fosse acatado o pedido. Em fevereiro de 2023 saiu a sentença com o deferimento de reintegração de posse.

Em março de 2023 a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPSC) por meio do seu Núcleo de Habitação, Urbanismo e Direito Agrário (Nuhab) encaminhou ao judiciário solicitação para fazer parte do processo, visto que os requeridos haviam procurado a defensoria para solicitar assistência jurídica gratuita. O advogado representante encaminhou ao Judiciário Recurso de Apelação, alegando que a maioria dos ocupantes da comunidade haviam adquirido os imóveis de terceiros, por recibo de compra e venda, na denominada Comunidade da Paz, na qual um dos requerentes residia há mais de 30 anos. Neste documento, o advogado citava que lá residiam 85 famílias, que faziam parte de uma ocupação residencial antiga, e que se tratava de um conflito coletivo, que não envolvia somente os três requerentes citados pelo município de Biguaçu como “invasores”. Mais: alegava que, como apenas três pessoas haviam sido citadas no processo, os outros 82 moradores ficavam sem possibilidade de se defender. A DPSC argumentava ainda que, por se tratar de litígio coletivo de posse de imóvel, que antes de ser apreciado o pedido de concessão da medida liminar se deveria realizar audiência de mediação, com a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis do município de Biguaçu.

Outra questão destacada pela defensoria era de que a comunidade era antiga, ou seja, se havia formado anteriormente à posse da área que passara a pertencer ao município de Biguaçu, em 2011. Logo o município não poderia pretender o domínio de algo que não lhe pertencia, assim como nem perder o que não era de sua propriedade.

Como sugestão para a solução do conflito, a defensoria sugeria a Reurb, e apontava que o próprio município já havia realizado licitação, em novembro de 2022, para contratar empresa para a realização da regularização fundiária urbana de interesse social na área da Comunidade da Paz, em atenção à ação civil pública impetrada pelo MPSC. Informava, ainda, que o município, através de seu Departamento de Serviço Social, estava acompanhando presencialmente os trabalhos da Sagaz Empreendimentos e Gestão Imobiliária, empresa contratada através da licitação.

Por fim, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina solicitava a permanência das famílias ocupantes na área objeto da ação até a decisão final do procedimento administrativo de regularização fundiária, suspendendo, assim, a reintegração de posse.

Ainda em março, o Judiciário solicita ao município que apresentasse aos autos os documentos que comprovavam a regularização fundiária. Em abril de 2023, o município requereu a suspensão do prazo processual por seis meses, alegando que a regularização fundiária também estava inserida na ação civil pública promovida pelo MPSC, e que estava em fase inicial de execução. A DP e o MP acataram a solicitação de suspensão do prazo processual por parte do município

Em fevereiro de 2024, o município foi novamente instado a prestar informações sobre o andamento do processo de regularização fundiária. Em abril do mesmo ano, comunicou que o procedimento ainda se encontrava em trâmite e requereu a suspensão do processo por mais 180 dias. Posteriormente, em outubro de 2024, o Ministério Público reiterou a solicitação de informações quanto ao andamento da Regularização Fundiária Urbana na Comunidade da Paz. Em resposta, a Procuradoria Municipal voltou a pleitear a prorrogação do prazo por mais 180 dias, a fim de concluir o referido processo

4.2.2 Percepção dos entrevistados sobre a formação da Comunidade da Paz

A análise das percepções dos moradores entrevistados acerca da formação da Comunidade da Paz evidencia uma série de elementos históricos, sociais e territoriais que permitem compreender de forma mais profunda o processo de consolidação desse espaço. As narrativas revelam não apenas os diferentes momentos de ocupação da área, mas também os significados atribuídos pelos próprios residentes às suas trajetórias de assentamento e organização comunitária.

Um dos aspectos iniciais mais relevantes está relacionado ao contexto histórico que marcou o início da ocupação da localidade. De acordo com os relatos, o povoamento da área ocorreu de forma progressiva e em etapas, refletindo um processo contínuo de crescimento e expansão do território habitado. Como afirmou um dos entrevistados: *“Quando cheguei aqui, quase não tinha casa. Era tudo mato, com muito barranco e lama. A gente foi construindo aos poucos.”*⁵ Outro morador reforça essa percepção ao dizer: *“No começo era difícil, não tinha*

⁵ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 10, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 15 jan. 2024.

quase nada. Só umas casinhas espalhadas e muito terreno vazio.”⁶ Apesar da impressão generalizada de que a ocupação é recente, registros indicam que já havia pelo menos duas moradias no local no início da década de 1980, o que demonstra que o processo de ocupação teve início bem antes da intensificação observada nos últimos anos. Como relatou um dos entrevistados mais antigos: *“Eu lembro que em 1982 já tinha umas duas casas aqui, mas era tudo muito isolado ainda. Depois foi crescendo.”*⁷

A expansão territorial da comunidade estava fortemente vinculada à comercialização de lotes por um dos moradores mais antigos, que se autodeclarava herdeiro da área onde atualmente está situada a Comunidade da Paz. Esse processo de aquisição e subsequente fracionamento dos terrenos, frequentemente repassados por valores acessíveis, permitiu o surgimento de novas residências e favoreceu o adensamento populacional.

Diversos depoimentos indicaram que, nos últimos anos, houve um crescimento expressivo no número de moradias na Comunidade da Paz. Moradores relataram que a quantidade de residências teria dobrado ou até triplicado, especialmente em áreas como a Rua Domingos Antônio Zimmermann, que, até cerca de cinco anos atrás, contava com poucas construções. Em contraste, a Rua Delfino José de Souza Filho foi apontada como a área de ocupação mais antiga da comunidade, com registros de moradias já na década de 1980 — o que revela uma dinâmica inicial de crescimento mais lento, seguida de uma expansão mais acelerada nos anos recentes. Um dos entrevistados reforça essa percepção ao afirmar: *“O povo que mora aqui foi dividindo e vendendo seus lotes. Mas todos aqui compraram, ninguém está aqui de graça.”* Outro morador complementa: *“Tem gente que mora aqui há mais de 40 anos, então tem gente aqui que é antiga.”*⁸

Adicionalmente, alguns moradores relataram que, antes do início formal do processo de regularização fundiária, um político vinculado à gestão anterior da prefeitura teria procurado diversos residentes com o intuito de adquirir seus lotes. Esse episódio suscita preocupações sobre possíveis interesses externos na valorização do território, evidenciando a complexidade das relações entre o poder público, os moradores e o processo de regularização.

Um dos fatores mais frequentemente mencionados como explicação para o crescimento demográfico da Comunidade da Paz refere-se à progressiva, ainda que limitada, melhoria das

⁶ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 2, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 08 jan. 2024.

⁷ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 11, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 15 jan. 2024.

⁸ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 17, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 18 jan. 2024.

condições de infraestrutura local. Embora não tenham sido suficientes para suprir plenamente as demandas da população residente, elas desempenharam um papel estratégico na consolidação do território como alternativa habitacional viável.

Diante das limitações estruturais enfrentadas pela comunidade, observou-se a emergência de uma dinâmica coletiva de autogestão, protagonizada pelos próprios moradores. Essa mobilização social foi motivada pela ausência de políticas públicas efetivas e pela urgência em garantir condições mínimas de habitabilidade. Mesmo diante da escassez de recursos financeiros e técnicos, os residentes passaram a se organizar de maneira autônoma, promovendo intervenções pontuais no território com o intuito de suprir, ainda que de forma improvisada, carências básicas de infraestrutura.

Entre essas ações, destacam-se práticas como a abertura manual de vias de acesso e a implementação de redes de esgoto em residências específicas, além da utilização de “rabichos”, ligações informais de água para canalizar água de poços localizados em áreas mais elevadas da comunidade. Tais estratégias, embora realizadas de forma rudimentar, refletem um esforço coletivo significativo. Estas iniciativas, embora não substituam a responsabilidade do Estado na garantia do direito à cidade e ao acesso universal aos serviços urbanos, revelam-se como importantes mecanismos de resistência cotidiana.

Assim, o processo de melhoria da infraestrutura, impulsionado majoritariamente por esforços da própria comunidade, exerceu duplo papel: por um lado, promoveu avanços tangíveis na qualidade de vida dos moradores já estabelecidos; por outro, funcionou como vetor de atração para novos habitantes, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade habitacional.

Outro fator central que motivou o assentamento de diversas famílias está diretamente associado à questão da acessibilidade financeira e ao anseio pela aquisição da casa própria. Para muitos, a comunidade surgiu como uma alternativa viável diante dos elevados preços dos imóveis em outras áreas, especialmente em cidades vizinhas, como Florianópolis. A possibilidade de adquirir terrenos por valores mais acessíveis, mesmo em condições de infraestrutura limitada, foi um fator decisivo para a migração e fixação das famílias no local.

A pandemia de Covid-19 também foi mencionada como um elemento que influenciou diretamente no crescimento recente da comunidade. A partir de 2020, o agravamento da crise econômica, com o aumento do desemprego e da perda de renda, levou diversas famílias a buscar alternativas mais acessíveis de moradia. Nesse contexto, a Comunidade da Paz passou a ser vista como um refúgio viável para quem não conseguia mais arcar com os custos de aluguel em outras regiões. A construção de novas casas, realizadas pelos próprios moradores, intensificou-

se como resposta à urgência habitacional, especialmente em áreas periféricas e com terrenos ainda disponíveis. Essa autoconstrução representou não apenas uma estratégia de sobrevivência, mas também uma forma de resistência frente às adversidades socioeconômicas impostas pela pandemia.

Por fim, destaca-se o início do processo de regularização fundiária na Comunidade da Paz, anunciado oficialmente em 2023 pela prefeitura municipal de Biguaçu. Na ocasião, foi realizada uma reunião com os moradores da localidade, na qual representantes do poder público informaram que a área passaria por procedimentos formais de regularização jurídica e urbanística. Essa iniciativa marcou um novo capítulo na trajetória da comunidade, gerando expectativas quanto à garantia da segurança da posse e ao reconhecimento institucional do território.

A partir dos relatos obtidos nas entrevistas, observa-se que o anúncio do processo de regularização fundiária realizado pela prefeitura de Biguaçu em 2023 produziu impactos imediatos nas dinâmicas internas da Comunidade da Paz. A comunicação oficial, por parte do poder público, feita em reuniões com os moradores, desencadeou uma série de reações práticas e simbólicas que evidenciam a relevância do reconhecimento institucional na reconfiguração dos territórios informais. Um dos efeitos mais notáveis desse anúncio foi o aumento da comercialização informal de terrenos. Segundo os entrevistados, diversos moradores passaram a fracionar e vender partes de seus lotes a terceiros, impulsionados pela expectativa de valorização fundiária que o processo de regularização tendia a gerar. Esse fenômeno, articulado à já existente acessibilidade financeira do solo, contribuiu para uma intensificação da ocupação e, conseqüentemente, para o adensamento populacional do local.

Além das implicações territoriais e econômicas, a regularização fundiária também provocou desdobramentos simbólicos no processo de construção identitária da comunidade. Conforme relatado nas entrevistas, a escolha do nome “Comunidade da Paz” ocorreu logo após a reunião em que foi anunciada a intenção de regularizar a área. A escolha do nome não foi imposta, mas resultado de uma mobilização comunitária por meio de um grupo em aplicativo de mensagens, através do qual se fez uma votação entre os moradores. A denominação “Comunidade da Paz” foi a mais votada, justificada por muitos como uma expressão do desejo coletivo de representar a tranquilidade do local e os valores de harmonia e convivência que caracterizam a vida cotidiana no território.

Esse processo de nomeação revela uma dimensão subjetiva da territorialização, na qual o reconhecimento legal do espaço estimula, simultaneamente, a construção de uma identidade comunitária compartilhada. A partir da intervenção estatal, os moradores não apenas

reorganizam aspectos práticos do uso do solo, como também consolidam vínculos simbólicos com o território, atribuindo-lhe significados que transcendem sua materialidade. Dessa forma, a regularização fundiária, ainda não concluída, já influenciou em transformações que afetaram tanto aspectos espaciais quanto o sentimento de pertencimento à comunidade.

4.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS MORADORES DA COMUNIDADE: ANÁLISE DOS DADOS PROVENIENTES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DAS ENTREVISTAS

A presente subseção tem como objetivo apresentar e analisar, de forma integrada, os dados socioeconômicos da Comunidade da Paz a partir de duas fontes complementares: a documentação oficial do Processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e as entrevistas realizadas com aproximadamente 20% das famílias residentes. Estes dados são fundamentais para compreender a realidade vivenciada pelos moradores da comunidade, sobretudo em relação a indicadores como renda, situação laboral, escolaridade, origem geográfica e tempo de residência.

A análise comparativa entre os dados extraídos do Reurb e aqueles obtidos nas entrevistas permitiu verificar a consistência e a profundidade das informações, evidenciando tanto convergências quanto lacunas relevantes nos registros administrativos. Enquanto a documentação oficial da Reurb fornece um panorama inicial e institucional sobre a ocupação e as características das famílias, as entrevistas complementam e trazem à tona aspectos mais detalhados e atualizados, refletindo com maior fidelidade a vivência cotidiana dos moradores.

Conforme identificado, o material fornecido pela empresa responsável pela condução da Reurb, em parceria com a prefeitura de Biguaçu, apresentou limitações significativas quanto à exatidão das informações. Embora tenham sido identificados 136 imóveis na área de estudo, apenas 55 famílias tiveram seus dados parcialmente documentados. Mesmo entre essas, diversas fichas carecem de informações fundamentais, como situação de renda e trabalho, composição familiar, documentos pessoais e contratos de posse. Essas lacunas comprometem a representatividade dos dados e indicam a necessidade de uma abordagem complementar para subsidiar uma análise mais robusta.

Neste sentido, as entrevistas realizadas com 24 famílias da comunidade desempenham um papel essencial ao suprir as deficiências da documentação oficial. Conduzidas de forma estruturada, elas possibilitaram a coleta de dados qualitativos e quantitativos abrangentes,

abordando temas cruciais para a caracterização da vulnerabilidade social da população local. Por meio desses relatos, foi possível identificar padrões de precariedade socioeconômica ainda mais acentuados do que os sugeridos pela Reurb, o que evidencia a importância de triangulação metodológica em estudos dessa natureza.

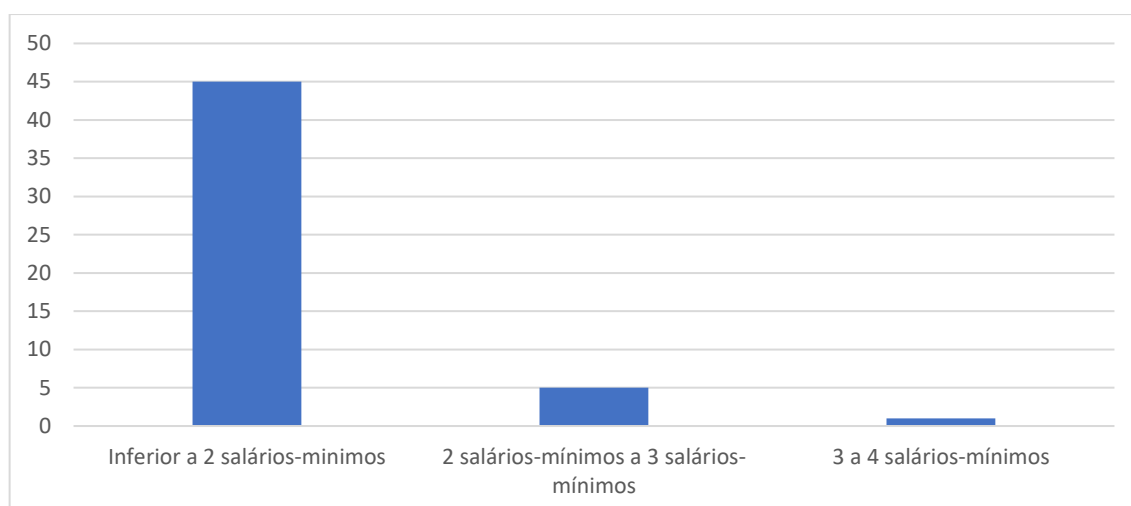
Ao integrar os dados oriundos dessas duas fontes, esta subseção busca não apenas traçar um diagnóstico mais completo da realidade da Comunidade da Paz, mas também contribuir para a formulação de propostas mais eficazes no campo das políticas públicas. A articulação entre dados institucionais e a experiência vivida pelos moradores permite compreender, com maior profundidade, os desafios enfrentados por essas famílias no processo de inserção urbana e de acesso a direitos fundamentais, como moradia, trabalho, educação e saúde.

Portanto, ao evidenciar as limitações do processo de regularização fundiária e ao demonstrar a relevância das entrevistas como instrumento de análise socioespacial, esta subseção reforça a necessidade de um planejamento urbano mais sensível à realidade das populações em situação de vulnerabilidade. Espera-se, com isso, contribuir para a construção de políticas públicas participativas e adaptadas às demandas da comunidade, promovendo não apenas a regularização jurídica dos imóveis, mas também a melhoria efetiva das condições de vida dos seus moradores.

4.3.1 Dados socioeconômicos provenientes do processo de regularização fundiária

A análise da condição socioeconômica das famílias da Comunidade da Paz requer a consideração de diversos indicadores, sendo a renda um dos mais relevantes. No contexto do processo de regularização fundiária, observou-se que, das 55 famílias identificadas, 51 declararam possuir alguma fonte de rendimento.

Gráfico 2 – Renda familiar



Fonte: Própria (2024)

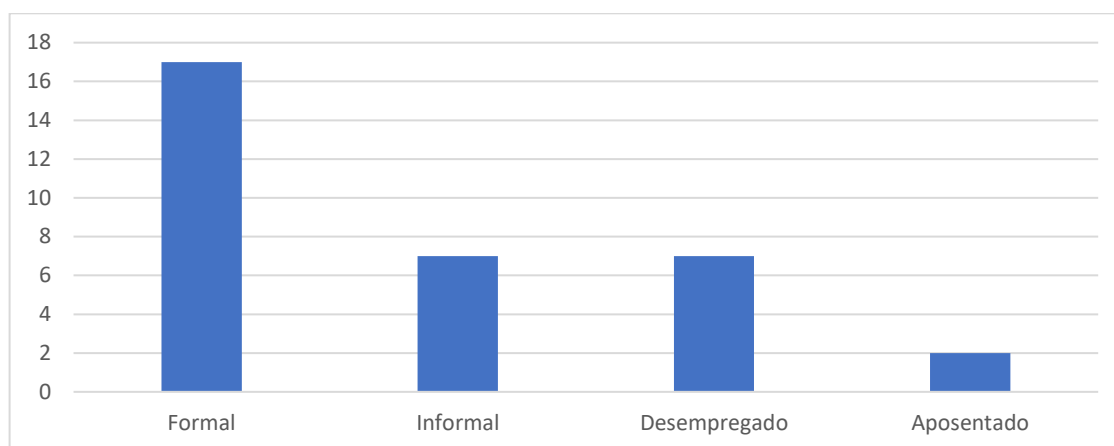
Para melhor compreensão das diferentes faixas de renda, as famílias foram agrupadas nas seguintes categorias: sem renda, de 0 a 1 salário-mínimo; de 1 a 2 salários-mínimos; de 2 a 3 salários-mínimos; de 3 a 4 salários-mínimos e acima de 5 salários-mínimos. Essa classificação visa a oferecer uma visão mais detalhada das condições econômicas das famílias, permitindo uma análise mais precisa e segmentada da situação socioeconômica da comunidade.

A partir do gráfico 2, é possível observar a prevalência de rendas mais baixas entre as famílias da comunidade, com 5,9% delas declarando renda zero, e 33,3% situadas na faixa de 0 a 1 salário-mínimo. Isto sugere uma situação de vulnerabilidade econômica significativa. Tal cenário é especialmente preocupante no contexto de uma comunidade que está lidando com desafios adicionais, como a falta de acesso a serviços públicos, a infraestrutura e possíveis dificuldades de inserção no mercado de trabalho, apresentados no próximo gráfico.

A predominância de 49% das famílias com rendimentos mensais entre 1 e 2 salários-mínimos revela um quadro de vulnerabilidade socioeconômica, indicando que grande parte da população pode enfrentar dificuldades para suprir necessidades básicas, como alimentação adequada e acesso à moradia digna. De modo mais amplo, observa-se que 90% das famílias possuem renda inferior a dois salários-mínimos, o que reforça a condição de precariedade vivida pela maioria dos moradores.

A redução progressiva do número de famílias à medida que a renda aumenta (com apenas 5 famílias ganhando entre 2 e 3 salários-mínimos e nenhuma alcançando a faixa de 5 salários-mínimos) também é indicativa de renda desigual, fenômeno que pode ser mais acentuado em áreas de desigualdade social. Na Comunidade da Paz, essa concentração de renda pode ser reflexo das dificuldades históricas enfrentadas por comunidades consideradas irregulares devido ao não reconhecimento legal pelo poder público.

Gráfico 3 – Comunidade da Paz – Tipo de Trabalho



Fonte: Própria (2024)

Ao se analisar o indicador "Trabalho", é possível obter uma compreensão mais detalhada das causas que explicam a baixa renda. Este indicador abrange a avaliação de condições de emprego, qualificação profissional, estabilidade no mercado de trabalho e distribuição de oportunidades. Das 55 famílias que possuem documentação, 39 forneceram informações sobre suas ocupações profissionais e fonte de renda, as quais representam os principais meios de sustento de suas unidades familiares.

Conforme demonstrado no gráfico, 43,6% dos responsáveis pelas famílias relataram possuir vínculo empregatício formal; 17,9% exercem atividades no setor informal; outros 17,9% declararam estar em situação de desemprego; e 5,1% têm como principal fonte de renda a aposentadoria. Entre os desempregados e trabalhadores informais, 15,4% afirmaram receber o benefício do Programa Bolsa Família, política pública de transferência de renda implementada pelo governo federal.

Destaca-se que 51,2% das famílias da Comunidade da Paz não dispõem de uma fonte de renda fixa, considerando que não possuem vínculo empregatício formal nem acesso à aposentadoria. Esse dado revela um grau significativo de vulnerabilidade socioeconômica, evidenciado pela forte dependência de fontes de renda instáveis, como o trabalho informal e os programas de assistência social, o que compromete a segurança econômica das famílias no cotidiano.

O trabalho informal, por sua natureza, não garante uma renda regular e previsível, enquanto programas assistenciais, embora fundamentais, não são suficientes para garantir a cobertura das necessidades básicas da população. A dependência dessas fontes de renda instáveis, portanto, contribui para a perpetuação de um ciclo de vulnerabilidade econômica e social.

Ao analisar os indicadores de renda e trabalho, observamos que, embora 43,6% dos responsáveis pelas famílias possuam emprego formal, a maioria das famílias (90%) apresenta rendimentos até 2 salários-mínimos. Essa relação sugere que, apesar da formalização do emprego, os salários obtidos não são suficientes para garantir uma condição econômica mais favorável para grande parte da população.

Dessa forma, é possível concluir que a formalização do trabalho, por si só, não garante renda capaz de suprir as necessidades básicas das famílias. A dificuldade de acesso a postos de trabalho mais bem remunerados e a desigualdade na distribuição de renda entre as famílias de menores rendimentos são fatores que perpetuam a vulnerabilidade econômica e social. Isto evidencia a insuficiência de políticas públicas eficazes voltadas à melhoria da qualidade dos empregos e à promoção de uma distribuição de renda mais equitativa, que poderia contribuir para a superação dessa realidade de precariedade.

Os dados relativos à Comunidade da Paz ilustram uma realidade que não é exclusiva de Biguaçu, mas que se repete em muitas favelas e áreas urbanas irregulares em todo o Brasil. Em contextos como esses, é comum observar a predominância de rendas baixas, o que reflete a dificuldade de acesso da população a empregos com salários mais elevados. Além disso, a alta concentração de empregos informais, que não oferecem a estabilidade e os benefícios do trabalho formal, é uma característica marcante dessas comunidades. Os empregos informais, em sua grande maioria, são mal remunerados e não garantem às famílias segurança econômica, o que contribui para a perpetuação da pobreza e da desigualdade social.

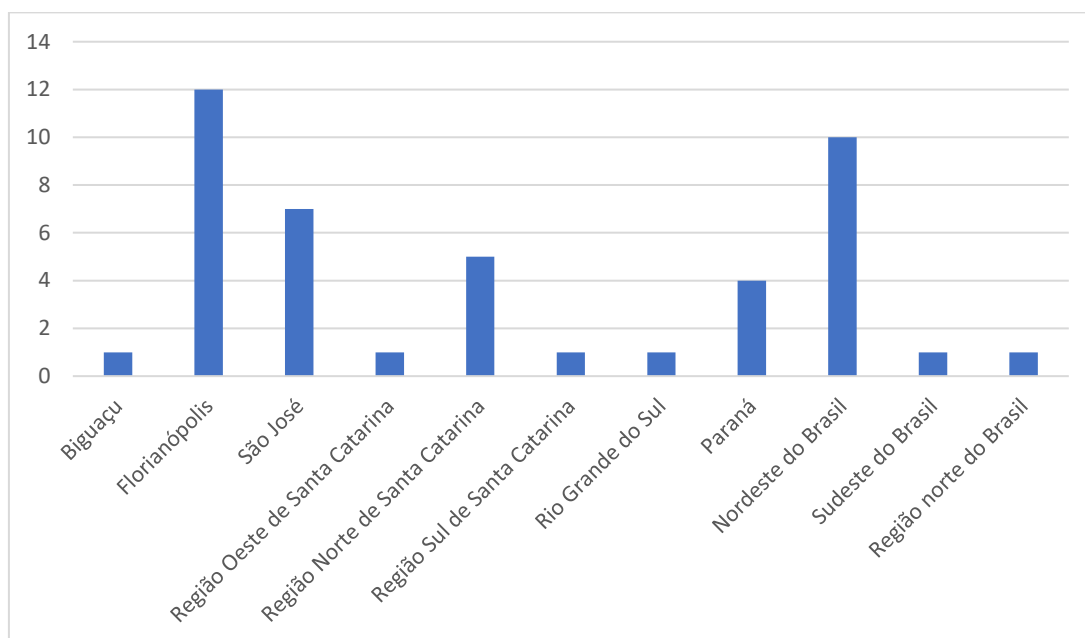
Esse cenário é fruto de diversos fatores estruturais, entre os quais se destacam a limitação no acesso à educação e a escassez de oportunidades no mercado de trabalho formal. Em contextos de urbanização irregular, onde a infraestrutura e os serviços públicos são frequentemente inadequados, as possibilidades de inserção no emprego formal tornam-se ainda mais restritas. Como consequência, grande parte da população recorre ao trabalho informal, geralmente marcado pela ausência de direitos trabalhistas e por baixos salários. Essa dinâmica contribui para a reprodução do ciclo de desigualdade e precariedade, dificultando a melhoria das condições de vida dos moradores da Comunidade da Paz.

Seria pertinente realizar uma comparação entre os indicadores de emprego, renda e escolaridade; no entanto, os dados relacionados à escolaridade não estão disponíveis nos documentos fornecidos pela empresa responsável pela execução da Reurb. Posteriormente, será analisado, a partir dos dados obtidos das famílias entrevistadas.

Um aspecto relevante para a compreensão aprofundada da Comunidade da Paz diz respeito à naturalidade de seus moradores. Para tanto, foi realizada uma análise da origem

geográfica de todos os membros das famílias envolvidas no processo de regularização fundiária. A identificação da naturalidade dos indivíduos que compõem essa comunidade assume papel central, especialmente no que se refere à compreensão de sua trajetória histórica.

Gráfico 4 – Naturalidade dos moradores da Comunidade da Paz



Fonte: Própria (2024).

O gráfico 4, apresenta a segmentação dos municípios da Região Metropolitana de Florianópolis que possuem representantes, assim como de outras regiões do estado de Santa Catarina e de demais estados e regiões do Brasil.

A Região Metropolitana de Florianópolis concentra aproximadamente um terço dos casos analisados (30,77%), com destaque para o município da capital, que figura como o mais citado individualmente. Esse dado é relevante, pois revela que, embora a Comunidade da Paz se constitua como um território informal, ela está localizada no Bairro Jardim Janaína, área com expressivo grau de urbanização no município de Biguaçu. Sua localização estratégica — a poucos quilômetros do centro urbano e próxima à divisa com o município de São José, que mantém conexão direta com a capital catarinense — evidencia as contradições entre centralidade geográfica e os processos de exclusão socioespacial.

A presença de moradores oriundos de Florianópolis na Comunidade da Paz pode estar associada a fatores estruturais, como o elevado custo de vida e a crescente escassez de habitações formais na capital. Tais condições impulsionam a migração de parte da população para áreas periféricas e irregulares da região metropolitana, como estratégia de permanência no

espaço urbano diante da dificuldade de acesso à moradia adequada em áreas legalmente reconhecidas.

Este fenômeno corrobora os apontamentos de sugai, que discute a segregação socioespacial observada no município de Florianópolis. A segregação, neste contexto, pode ser interpretada como um reflexo das disparidades econômicas que impulsionam populações de baixa renda a ocupar espaços urbanos informais, resultando em uma divisão territorial e social que marginaliza essas populações e lhes limita o acesso a recursos e a direitos fundamentais.

O dado mais notável é a presença significativa de moradores vindos de outras regiões do Brasil, especialmente do Nordeste (10 moradores - 22,2%). Isso aponta para um padrão de migração interna em busca de melhores condições de vida, o que é típico de regiões como a do Nordeste, que historicamente enfrentam desafios econômicos e sociais. A migração de nordestinos para outras regiões do país pode ser uma tentativa de superar as dificuldades econômicas locais, como o desemprego, a falta de infraestrutura e a baixa oferta de serviços essenciais.

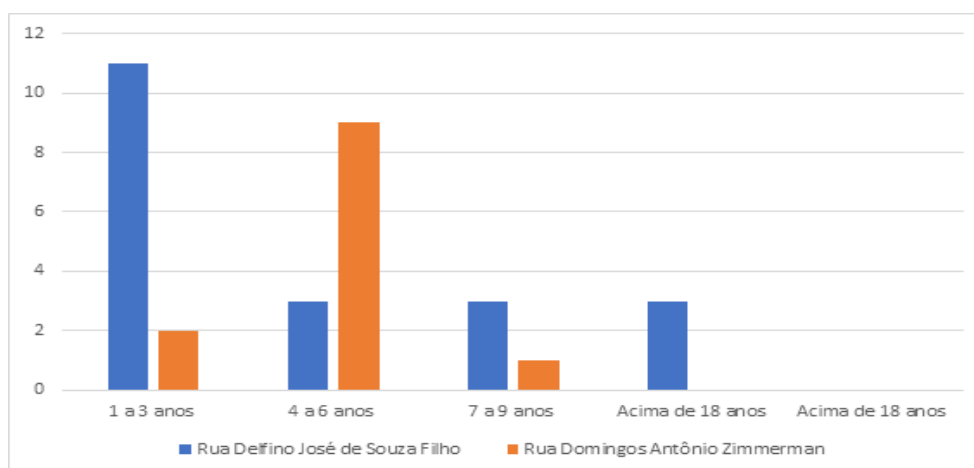
No âmbito do estado de Santa Catarina, observa-se que as regiões norte e oeste possuem uma representatividade substancialmente inferior no que se refere aos fluxos migratórios, o que sugere que as migrações internas no estado têm, em grande parte, como origem, a região da Grande Florianópolis, conforme exposto acima.

O fenômeno migratório evidencia, de maneira significativa, as disparidades regionais no Brasil, uma vez que a busca por melhores condições de vida impulsiona indivíduos a se deslocarem para áreas onde supõem encontrar maior disponibilidade de recursos e oportunidades. No entanto, esse processo migratório pode resultar em exclusão social, como se observa, por exemplo, na Comunidade da Paz e em outras áreas irregulares. Essa realidade afeta muitos migrantes que, ao tentarem se integrar ao espaço urbano, não têm acesso às condições formais de moradia, sendo inseridos em contextos de vulnerabilidade e precariedade habitacional.

O tempo de residência, nesse contexto, pode refletir tanto o processo de adaptação quanto a estagnação dos indivíduos em um ambiente que carece do pleno acesso a serviços urbanos formais e a condições adequadas de moradia. No caso dos 55 beneficiários da Reurb na Comunidade da Paz, 32 possuem contrato de compra e venda, o que não apenas indica o tempo de vínculo com a comunidade, mas também evidencia ter havido algum grau de formalização no processo de aquisição do imóvel, sinalizando uma tentativa de integração a um modelo habitacional formal, embora em um contexto de condições urbanas ainda precárias. Este tema será abordado com mais profundidade na próxima seção.

Ao examinar o tempo de moradia na Comunidade da Paz, a opção foi realizar uma análise distinta das duas ruas de acesso à comunidade: a Rua Delfino José de Souza Filho e a Rua Domingos Antônio Zimmerman. Essa abordagem se justifica pela constatação, a partir da análise documental e de imagens da ocupação, de que a Rua Delfino José de Souza Filho é habitada há mais de 40 anos, o que aponta para uma trajetória de ocupação diferente daquela observada na Rua Domingos Antônio Zimmerman. Tal distinção pode ser confirmada por meio da análise do gráfico 5.

Gráfico 5 – Tempo de moradia na Comunidade da Paz



Fonte: Própria (2024)

Na Rua Delfino José de Souza Filho, a maior concentração de moradores (55%) adquiriu o imóvel entre 1 a 3 anos atrás. Esse dado sugere que a comunidade está passando por um crescimento recente, com a maioria dos moradores se estabelecendo na área nos últimos anos. Uma parcela menor (15%) reside na comunidade há mais de 18 anos ou entre 7 e 9 anos, o que indica que essa rua possui uma história de ocupação mais longa, embora esses moradores representem uma fração reduzida da população total. O número pode refletir, ainda, uma permanência no local, possivelmente associada a fatores de resistência ou dificuldades em se deslocar para outras áreas, em razão dos altos custos de moradia, não apenas em Biguaçu, mas em toda a região metropolitana de Florianópolis.

A predominância de moradores com tempo de ocupação de 1 a 3 anos sugere um crescimento recente da comunidade, o que pode ser atribuído a uma nova dinâmica de ocupação. Este fenômeno reflete a busca de novos moradores por áreas urbanas com custos de moradia mais acessíveis. O fator mais significativo, contudo, o que contribui para esse crescimento, é o processo de regularização fundiária, que tem impactado diretamente a estruturação e a formalização da comunidade. Ao analisar os contratos de compra e venda, observa-se que alguns moradores com maior tempo de residência, ao serem informados sobre

a regularização fundiária, passaram a parcelar seus imóveis de forma irregular. Esses novos parcelamentos podem constituir um dos principais fatores que contribuem para o aumento do número de moradores na área.

Ao analisar o tempo de ocupação das ruas Domingos Antônio Zimmerman e Delfino José de Souza Filho, observamos que o número de moradores que residem entre 7 e 9 anos é significativamente menor na Rua Domingos Antônio Zimmerman, e não foi identificado nenhum morador com mais de 18 anos de residência nesta via. Esses dados indicam que a Rua Domingos Antônio Zimmerman apresenta uma ocupação mais recente em comparação com a Rua Delfino José de Souza Filho. Apesar disso, a maior parte dos moradores da Rua Domingos Antônio Zimmerman se estabeleceu na área entre 4 e 6 anos, o que sugere um período de maior consolidação de ocupação.

Essas informações podem ser corroboradas ao se considerar o acesso à infraestrutura nas duas ruas. Embora na Rua Delfino José de Souza Filho também seja precária, é possível observar que parte dela já possui pavimentação com lajotas, canalização pluvial e algumas casas de alvenaria. Em contrapartida, a Rua Domingos Antônio Zimmerman apresenta uma infraestrutura significativamente mais deficiente, sem pavimentação e com predominância de casas de madeira, muitas das quais em condições precárias. Em 2024, os próprios moradores da rua se organizaram para realizar a tubulação da água da chuva, o que revela uma mobilização comunitária face a carências estruturais.

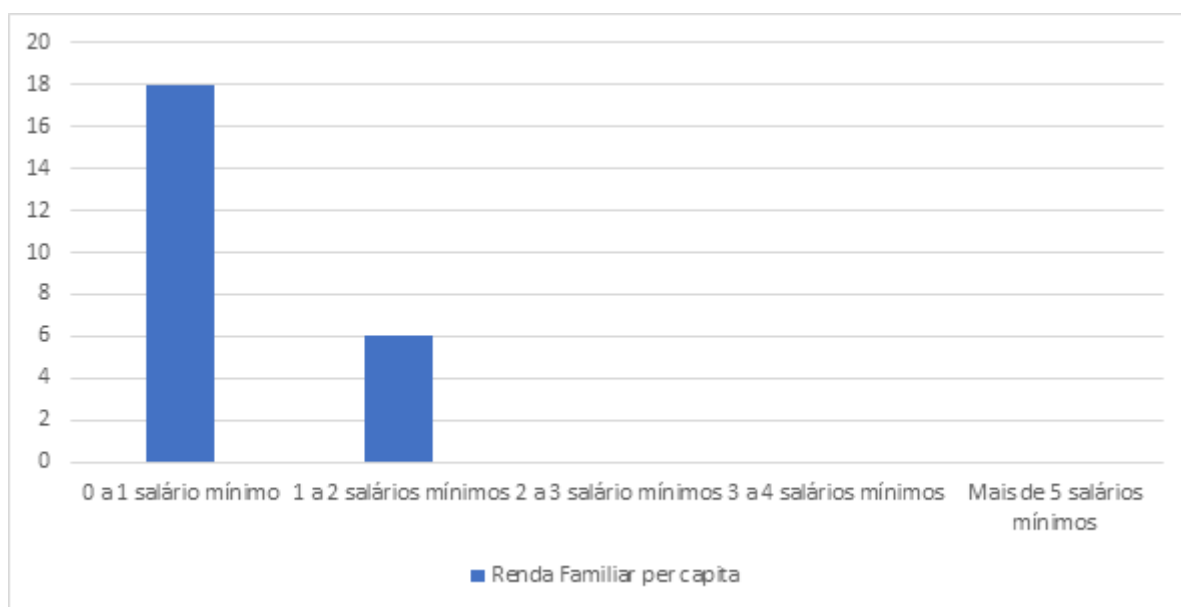
A análise do tempo de ocupação, portanto, juntamente com as condições de infraestrutura, reflete claramente as diferentes fases de desenvolvimento e consolidação das duas ruas. A Rua Delfino José de Souza Filho parece estar em um estágio mais avançado de urbanização, com um maior tempo de ocupação e investimentos em infraestrutura, enquanto a Rua Domingos Antônio Zimmerman, apesar de maior concentração de moradores mais recentes, ainda enfrenta desafios maiores em termos de acesso a serviços urbanos e condições habitacionais.

4.3.2 Dados socioeconômicos provenientes das entrevistas

As entrevistas realizadas com os moradores complementaram as informações obtidas por meio do processo de Reurb, proporcionando uma compreensão mais abrangente dos dados socioeconômicos da Comunidade da Paz. Isto se deve ao fato de que diversos aspectos não foram adequadamente contemplados nas documentações inseridas no processo.

No que tange à renda familiar das famílias entrevistadas, a análise detalhada dos dados revela que 75% possuem uma renda per capita inferior a 1 salário-mínimo, conforme gráfico abaixo (Gráf. 6).

Gráfico 6 – Renda familiar das famílias entrevistadas



Fonte: Própria (2024)

Este dado é particularmente relevante, pois, como demonstrado no gráfico, o fato de uma grande maioria (75%) das famílias não alcançarem sequer um salário-mínimo per capita indica que essas famílias enfrentam sérias dificuldades para acessar as necessidades básicas da vida cotidiana, como alimentação adequada, moradia digna e acesso à saúde.

Ademais, é importante destacar que 25% das famílias situam-se na faixa de 1 a 2 salários-mínimos, o que, apesar de representar uma leve melhoria em comparação com a faixa anterior, ainda configura uma renda bastante baixa, insuficiente para garantir um padrão mínimo para se viver.

A ausência total de famílias com rendimentos superiores a dois salários-mínimos é um indicativo claro da desigualdade extrema enfrentada pela Comunidade da Paz, em que a maior parte da população está restrita a um nível de renda extremamente baixos, o que compromete qualquer perspectiva de melhoria significativa em suas condições de vida. Este cenário não reflete apenas a escassez de recursos financeiros, mas também a carência de políticas públicas efetivas voltadas à melhoria das condições socioeconômicas da região.

Interessante notar que, conforme os dados das entrevistas, não há famílias com rendimentos superiores a 2 salários-mínimos, o que reflete uma realidade de desigualdade ainda

mais extrema em comparação com os dados do processo administrativo de Reurb, onde uma pequena fração das famílias possui renda entre 2 e 3 salários-mínimos.

Tanto nos dados do processo de Reurb quanto nas entrevistas, a maioria das famílias se encaixa em faixas de renda muito baixas, o que reflete uma situação de vulnerabilidade econômica. A alta concentração de famílias com renda de 0 a 1 salário-mínimo é um ponto comum nas duas fontes de dados: 33,3% das famílias no processo de Reurb e 75% nas entrevistas, o que destaca a fragilidade econômica desses grupos.

Além disso, os dados do processo de Reurb indicam que 49% das famílias estão na faixa de 1 a 2 salários-mínimos, enquanto, nas entrevistas, essa faixa abrange apenas 25% das famílias. Essa diferença revela que, nas entrevistas, a situação econômica é ainda mais precária, com uma maior proporção de famílias vivendo abaixo de 1 salário-mínimo per capita. Estes dados mais recentes só reforçam a vulnerabilidade social em que vivem as famílias da Comunidade da Paz.

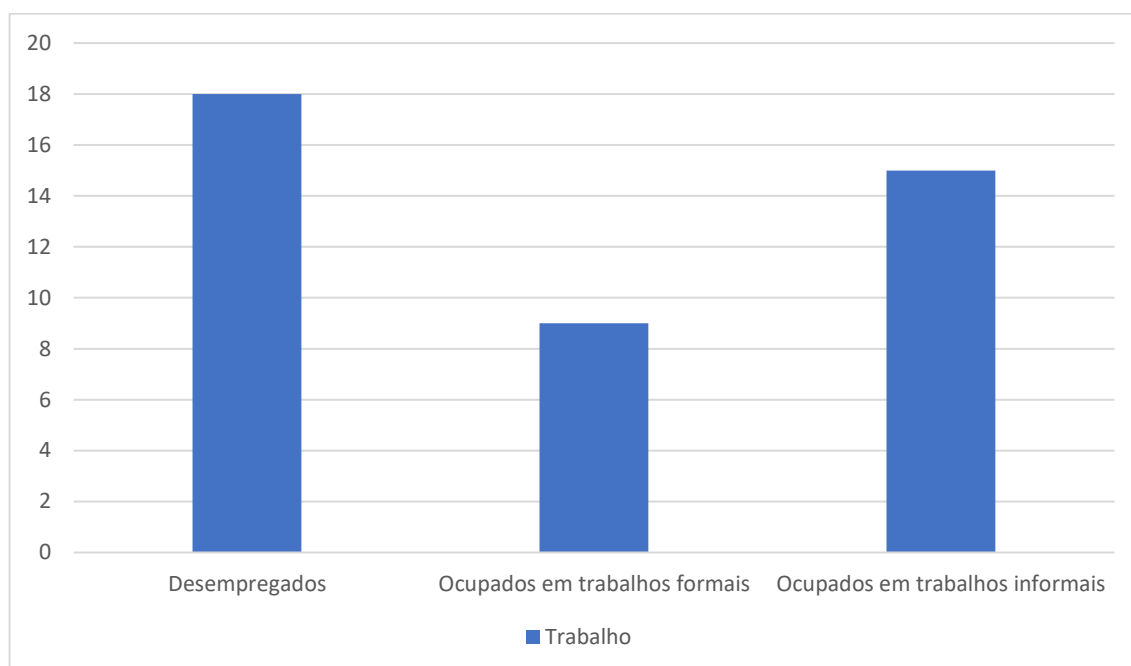
Compreender o contexto do trabalho e da renda é essencial para identificar os fatores que contribuem para as rendas tão baixas, pois as condições de emprego, o acesso a direitos trabalhistas e as características do mercado de trabalho têm impacto direto no nível de remuneração e na estabilidade econômica das famílias. Aspectos como informalidade no emprego, precarização das condições laborais, falta de qualificação profissional e de acesso a oportunidades de emprego formal explicam esse nível de renda.

O indicador de trabalho é levantado com base na análise dos membros adultos das famílias entrevistadas, ou seja, daqueles indivíduos que, dentro do contexto familiar, possuem idade e condições para participar do mercado de trabalho.

A distribuição etária dos membros familiares evidencia que 47,27% são adultos, em idade laboral, enquanto 20% correspondem a jovens que possivelmente se encontram em fase de transição para o mercado de trabalho. Apenas 10,91% dos indivíduos pertencem a faixas etárias consideradas fora da população economicamente ativa, o que sugere uma predominância de pessoas com potencial de inserção laboral no contexto das famílias analisadas.

O indicador de trabalho contempla tanto a participação efetiva no mercado quanto a natureza do vínculo empregatício dos adultos. O gráfico a seguir (Gráf. 7) ilustra essa distribuição, permitindo visualizar a proporção de indivíduos empregados, desempregados ou fora da força de trabalho, bem como a tipologia dos vínculos (formais ou informais), oferecendo, assim, uma compreensão mais aprofundada do perfil ocupacional presente nas famílias entrevistadas.

Gráfico 7 - Perfil ocupacional das famílias entrevistadas



Fonte: Própria (2024)

A população em idade de trabalhar refere-se ao conjunto de indivíduos considerados potencialmente aptos para o exercício de atividades laborais, englobando tanto os que estão empregados quanto os desempregados, incluindo trabalhadores formais e informais. No caso das 24 famílias entrevistadas, um total de 43 membros possuía condições para participar do mercado de trabalho, caracterizando a proporção de indivíduos em idade ativa dentro do universo analisado.

Conforme ilustrado no gráfico 7, 18 indivíduos encontram-se desempregados, o que corresponde a aproximadamente 41,9% da população em idade de trabalhar. Esse elevado percentual de desemprego evidencia uma dificuldade substancial no acesso ao mercado de trabalho, o que contribui para a explicação das baixas rendas observadas nas famílias entrevistadas.

A análise da distribuição entre trabalho formal e informal oferece importantes perspectivas sobre a estrutura do mercado de trabalho das famílias da Comunidade da Paz. Os dados indicam que a informalidade predomina de forma significativa sobre o trabalho formal, uma vez que 62,5% dos indivíduos ativos no mercado de trabalho declararam estar empregados de maneira informal, enquanto apenas 37,5% estão inseridos no mercado formal. Essa desigualdade na distribuição reflete as limitações do mercado de trabalho local e os desafios

enfrentados pelos trabalhadores, evidenciando a vulnerabilidade associada à informalidade e à precarização do trabalho.

Outro fator de grande importância para entender tanto a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho quanto a predominância de trabalhadores no setor informal é o nível de escolaridade. A educação desempenha um papel crucial na inserção dos indivíduos no mercado de trabalho formal, uma vez que a baixa escolaridade limita as opções dos trabalhadores, direcionando-os, frequentemente, para o mercado informal, no qual as oportunidades são mais precárias e a falta de direitos trabalhistas e benefícios é uma característica comum.

Além disso, as condições de mobilidade urbana também se apresentam como um obstáculo significativo para a inserção no mercado de trabalho. Um dos entrevistados destacou as dificuldades impostas pelo transporte público no município de Biguaçu, afirmando: *“Fica difícil conseguir emprego longe daqui porque a passagem tá muito cara, R\$11,40, e ainda não tem ônibus em todos os horários nem pra todos os bairros”*⁹. Essa fala evidencia como os custos elevados e a insuficiência da oferta de transporte público limitam o deslocamento da população para regiões com maiores oportunidades de emprego, agravando o desemprego e a informalidade locais.

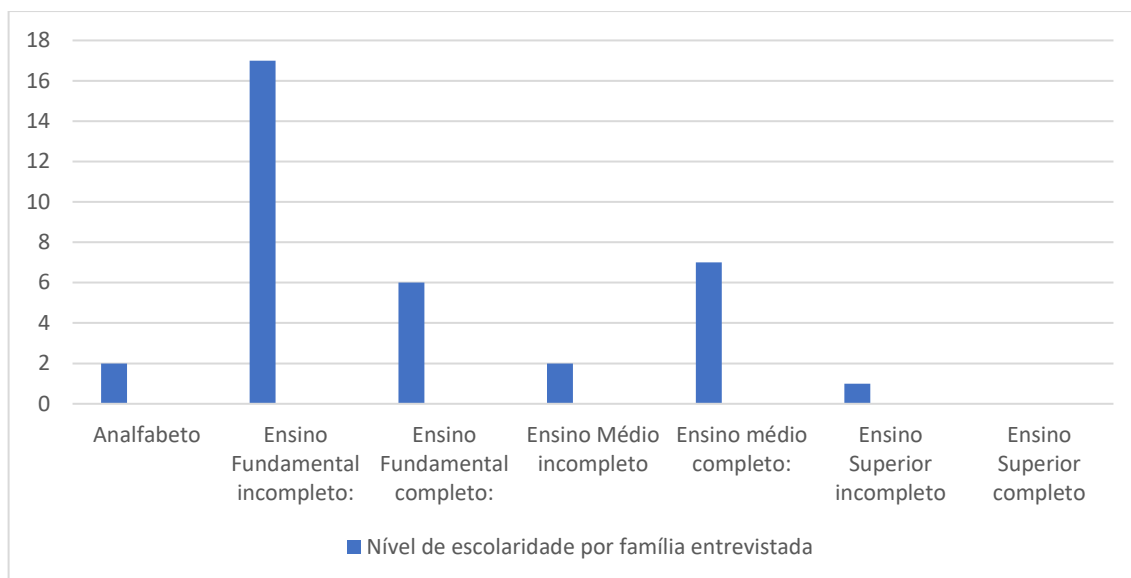
Nesse contexto, a regularização fundiária teve impacto direto sobre a geração de empregos informais na comunidade. Um dos entrevistados, trabalhador da construção civil, relatou: *“Depois que iniciou o processo de regularização, o pessoal começou a construir mais. Agora tem muito serviço de pedreiro aqui, porque o povo tá reformando e ampliando as casas.”*¹⁰ Essa observação revela como a segurança jurídica sobre a posse dos terrenos pode estimular investimentos das próprias famílias em melhorias habitacionais, impulsionando, ainda que de forma temporária e informal, a demanda por mão de obra local.

O gráfico 8 evidencia a predominância de níveis baixos de escolaridade na amostra estudada. A escolaridade analisada refere-se aos entrevistados, que, em sua maioria, são os principais responsáveis pelo sustento de suas famílias.

Gráfico 8 - Predominância de níveis baixos de escolaridade na amostra estudada

⁹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 8, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 10 jan. 2024.

¹⁰ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 23, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 23 jan. 2024.



Fonte: Própria (2024)

A análise dos dados indica que a maioria dos responsáveis familiares possui escolaridade no nível de ensino fundamental incompleto, correspondendo a 48,57% da amostra. Na sequência, destacam-se os responsáveis com ensino médio completo (20%) e ensino fundamental completo (17,14%). As categorias com menor representatividade são a de analfabetos (5,71%) e a de ensino superior incompleto (2,86%), o que evidencia uma incidência reduzida de níveis educacionais mais elevados entre os responsáveis familiares. Esse padrão torna-se ainda mais evidente ao observar que nenhum dos entrevistados declarou ter completado o ensino superior.

A baixa escolaridade observada entre os moradores da Comunidade da Paz está diretamente relacionada à limitação de acesso ao mercado de trabalho, o que, por sua vez, contribui para a precariedade das condições de emprego. A falta de acesso à educação leva muitos trabalhadores a ocuparem posições informais ou de baixa remuneração. Um dos entrevistados relatou: *“Desde pequeno eu sempre tive que trabalhar. Não dava tempo de estudar. Tinha que ajudar em casa, então escola foi ficando pra depois.”*¹¹ Esse relato ilustra como a necessidade de contribuir com a renda familiar desde cedo impede a continuidade da formação escolar, resultando em trajetórias marcadas por baixa qualificação e acesso limitado a empregos mais estáveis.

Além disso, a distância até as instituições de ensino também se configura como uma barreira importante, tanto para os adultos quanto para as crianças. Conforme apontado por outra

¹¹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 9, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 10 jan. 2024.

entrevistada: *“Meus filhos têm que caminhar muito pra chegar na escola. Aqui é longe de tudo, e isso desanima até os pequenos.”* A dificuldade de acesso físico à educação reforça o ciclo de exclusão educacional e suas consequências no desenvolvimento social e econômico da comunidade.

Este cenário pode ser um dos motivos da renda reduzida dos moradores, uma vez que a escolaridade é um fator determinante para a qualificação profissional e a inserção em postos de trabalho mais estáveis e com melhores condições salariais. Assim, a baixa escolaridade não apenas reflete a falta de oportunidades educacionais, mas também perpetua a vulnerabilidade social da comunidade.

A análise da estrutura familiar dos moradores da Comunidade da Paz revela aspectos significativos para a compreensão das dinâmicas sociais e econômicas que caracterizam a realidade local. Embora a vulnerabilidade social seja um traço evidente nas famílias entrevistadas, os dados coletados indicam que a maioria dessas unidades familiares é composta por poucos membros. Especificamente, 54% das famílias são formadas por um ou dois integrantes, sendo classificadas como famílias pequenas, enquanto apenas 8,3% apresentam quatro ou mais membros, revelando que núcleos familiares mais amplos são menos representativos na amostra analisada.

Essa configuração familiar reduzida, no entanto, não elimina os desafios socioeconômicos enfrentados pela comunidade. Ao contrário, nos casos em que há um número maior de integrantes no domicílio, os obstáculos se intensificam, especialmente no que diz respeito ao acesso a recursos básicos como alimentação, moradia adequada e renda suficiente para suprir as necessidades coletivas.

A composição dos arranjos familiares também merece destaque. Observa-se que 70,83% das famílias identificadas seguem o modelo nuclear tradicional, composto por pai, mãe e filhos, o que pode indicar uma estrutura familiar relativamente estável em termos de convivência. Por outro lado, 25% das famílias são unipessoais, ou seja, formadas por apenas um indivíduo, o que aponta para um número expressivo de pessoas vivendo sozinhas.

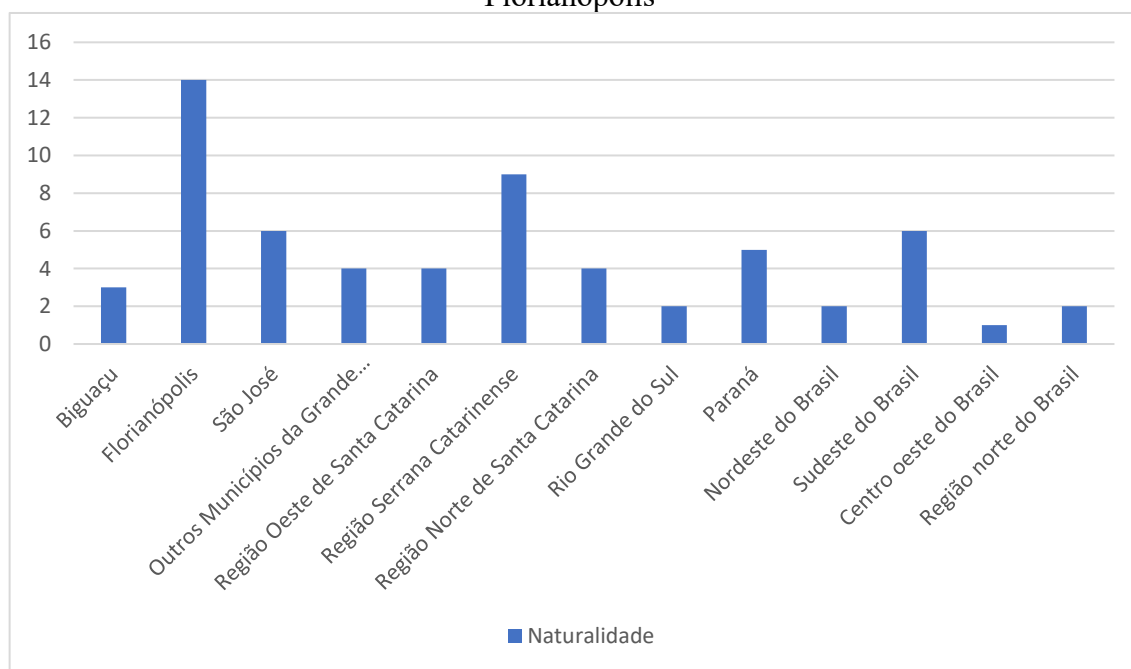
A inter-relação entre os dados analisados permite observar que a estrutura familiar, somada à baixa escolaridade e à dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, constitui um fator significativo na perpetuação da vulnerabilidade social. Ainda que famílias pequenas, ou unipessoais, apresentem, em princípio, uma menor demanda por recursos em comparação a núcleos familiares mais numerosos, elas não estão isentas dos efeitos da precarização das condições de vida. Nesses casos, a ausência de uma rede familiar de apoio,

muitas vezes associada à fragilidade de vínculos sociais, também configura um elemento importante de vulnerabilidade.–

Nesse contexto, torna-se essencial não apenas considerar o número de integrantes por unidade familiar, e sua organização interna, mas também investigar sua origem geográfica. Os dados referentes à naturalidade dos membros das 24 famílias entrevistadas confirmam as informações previamente obtidas na análise da naturalidade dos participantes do processo de regularização fundiária.

Cabe ressaltar que, embora nem todas as famílias entrevistadas estejam incluídas formalmente no Reurb, os dados coletados por meio das entrevistas reforçam a predominância de fluxos migratórios internos à própria Região Metropolitana de Florianópolis, conforme se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 9 - Predominância de fluxos migratórios internos à própria Região Metropolitana de Florianópolis



Fonte: Própria (2024)

Observa-se que a maioria dos migrantes da Comunidade da Paz é oriunda de Florianópolis, São José e de outros municípios da Grande Florianópolis, bem como de regiões do interior de Santa Catarina, evidenciando uma predominância de origem regional.

A distribuição dos migrantes indica que a capital do estado é a principal cidade de origem, respondendo por 22,58% dos casos, seguida pelos oriundos da região serrana (14,52%). Outros municípios próximos, como São José (9,68%) e demais localidades da Grande

Florianópolis (6,45%), também exercem papel relevante na composição demográfica da comunidade em questão.

Tal padrão migratório pode ser atribuído, em grande medida, ao elevado custo de vida em Florianópolis, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia. Neste sentido, Biguaçu tem se configurado como uma alternativa mais viável, oferecendo opções habitacionais com valores mais acessíveis, razão da atração para indivíduos e famílias em busca da permanência na região metropolitana.

Um dos entrevistados explicou essa decisão da seguinte forma: *“Aqui a gente mora longe do trabalho, mas pelo menos conseguimos ter um lugar para morar, sem precisar usar tudo que a gente ganha trabalhando, pra pagar aluguel.”*¹² Essa fala evidencia o dilema vivido por muitas famílias de baixa renda: abrir mão da proximidade com os centros urbanos e os empregos formais, em troca da possibilidade de garantir moradia própria com menor comprometimento da renda.

Esse movimento evidencia uma estratégia de sobrevivência urbana, na qual a opção por residir em áreas periféricas, ainda que afastadas dos polos de emprego, constitui uma alternativa viável para garantir o acesso à moradia, diante das desigualdades estruturais que marcam o mercado formal habitacional.

Ao analisar os fatores que motivaram a migração das famílias para essa área do município de Biguaçu, 33,33% dos entrevistados alegaram o preço baixo dos imóveis como principal fator na escolha pela comunidade. Este dado sugere que, para a maioria dos moradores, a decisão pela Comunidade da Paz foi motivada por um fator econômico premente: a impossibilidade de arcar com os custos de moradia em áreas mais centrais ou em locais com preços mais elevados, como a capital.

A disponibilidade de imóveis a preços acessíveis tem sido um fator decisivo para os que buscavam a casa própria, frequentemente uma prioridade dentro da realidade socioeconômica de muitas famílias de baixa renda. Um dos entrevistados ilustrou bem essa situação ao afirmar: *“Aqui, embora seja um morro, sem estrutura, mas é um lugar que foi barato de comprar, e a pessoa que me vendeu parcelou, então não foi tão difícil de pagar.”*¹³ Essa fala evidencia como a viabilidade financeira, mesmo em locais com infraestrutura precária, pode representar uma

¹² ENTREVISTA com ENTREVISTADO 13, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 16 jan. 2024.

¹²

¹³ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 5, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 09 jan. 2024.

oportunidade concreta de acesso à moradia para famílias que não encontram espaço no mercado formal.

A ocupação em áreas irregulares, portanto, aparece como uma estratégia de sobrevivência frente à dificuldade de acesso ao mercado formal de habitação, permitindo que essas famílias concretizem o sonho da casa própria, ainda que em contextos de vulnerabilidade urbana.

A necessidade de sair do aluguel foi apontada como o segundo motivo mais citado, correspondendo a 25% das respostas. Esse dado, ao complementar a categoria anterior (preço acessível dos imóveis), reforça que muitos moradores enxergam na aquisição da casa própria não apenas uma exigência econômica, mas também uma maneira de escapar da instabilidade ligadas ao aluguel — seja pelas despesas elevadas, incertezas contratuais ou vulnerabilidade social.

A proximidade com a família foi o terceiro fator mais mencionado pelos entrevistados, representando 20,83% das respostas. Embora a dimensão econômica se destaque como o principal determinante na decisão de permanecer na comunidade, os vínculos familiares próximos continuam a exercer influência significativa nesse processo. Em contextos marcados por vulnerabilidade social, a ausência da família assume um papel ainda mais sensível, especialmente diante da limitada capacidade dos serviços públicos em suprir as necessidades básicas da população — uma realidade frequentemente observada em territórios em processo de favelização, como é o caso da Comunidade da Paz.

Nesse contexto, um dos entrevistados relatou que ele e sua companheira optaram por construir sua casa no terreno onde o sogro já morava, o que possibilitou reduzir os custos, uma vez que não precisaram adquirir o lote, apenas arcar com a construção da moradia. Ele explicou: *“Construímos a casa no terreno onde meu sogro já morava, então não tivemos que comprar o terreno, só investimos na construção da nossa casinha. Além da economia, queríamos ficar perto das nossas famílias, porque crescemos aqui na comunidade.”*¹⁴

Além dos fatores majoritários, outros motivos foram mencionados com menor frequência. Ainda assim, revelam aspectos importantes no processo de escolha pela Comunidade da Paz. Algumas famílias relataram ter recebido doações de terrenos, o que facilitou significativamente o acesso à moradia própria. Também foram apontadas questões relacionadas à busca por melhor qualidade de vida e maior tranquilidade, indicando que fatores subjetivos e ligados ao bem-estar foram considerados no processo de decisão. Ademais, a

¹⁴ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 17, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 18 jan. 2024.

necessidade pessoal, especialmente em decorrência de problemas de saúde, foi mencionada como motivação para a mudança, evidenciando que aspectos individuais e de vulnerabilidade também desempenharam um papel relevante nesse contexto.

No que se refere ao tempo de moradia, a análise foi realizada com base nas informações fornecidas pelas famílias residentes nas duas ruas que compõem a Comunidade da Paz. Da Rua Delfino José de Souza Filho, participaram da pesquisa 14 famílias; da Rua Domingos Antônio Zimmermann, foram entrevistadas outras 10.

A maior parte dos moradores da Rua Delfino José de Souza Filho adquiriu seus imóveis entre 1 e 3 anos atrás, como já mencionado anteriormente. Esse dado evidencia uma fase recente de crescimento e ocupação na via, impulsionada pelas condições facilitadas de aquisição dos lotes e pelo avanço da regularização fundiária.

Por outro lado, as entrevistas revelam uma tendência oposta entre os participantes dessa mesma rua: 64,29% das 14 famílias ouvidas afirmaram morar no local há mais de 18 anos, evidenciando a presença de um grupo significativo de moradores antigos e enraizados na comunidade. Uma das entrevistadas, que vive há 40 anos na Rua Delfino José de Souza Filho, onde criou seus filhos, destacou: “*Sempre foi um lugar bom de morar.*”¹⁵ Sua fala expressa não apenas a longevidade da permanência, mas também o apego afetivo e o reconhecimento do território como um espaço de pertencimento.

Essa aparente divergência entre os dados do Reurb e das entrevistas pode ser explicada pela diferença metodológica entre os levantamentos. Enquanto os dados do Reurb capturam uma visão mais ampla e atual da ocupação — incluindo os novos compradores —, as entrevistas aprofundam a compreensão da trajetória de permanência dos residentes, destacando a existência de um grupo consolidado e historicamente vinculado ao território.

Essa dualidade revela que a Rua Delfino José de Souza Filho abriga duas dinâmicas simultâneas: uma de permanência, protagonizada por moradores antigos que resistem às adversidades socioeconômicas e preservam vínculos duradouros com o local; e outra de expansão, marcada pela chegada de novos moradores atraídos pelas condições acessíveis de moradia proporcionadas pela regularização fundiária.

Na Rua Domingos Antônio Zimmermann, o cenário é distinto. Os dados do Reurb indicam uma ocupação mais recente e menos diversificada em termos de tempo de moradia. Nenhuma das famílias declarou viver ali há mais de 18 anos. Além disso, o número de

¹⁵ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 8, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 02 jan. 2024.

moradores com tempo de ocupação entre 7 e 9 anos é significativamente menor do que na Rua Delfino.

As entrevistas realizadas com as 10 famílias residentes na Rua Domingos Antônio Zimmermann confirmam essa tendência: metade delas (50%) declarou morar na comunidade entre 4 e 6 anos, enquanto 20% estão na faixa de 1 a 3 anos e outros 20% entre 7 e 9 anos. Esses dados reforçam a ideia de que esta rua representa uma fase mais recente do processo de urbanização da Comunidade da Paz, associada à divisão de terrenos, ao avanço da Reurb e à busca por alternativas habitacionais frente à crescente valorização imobiliária nas áreas centrais de Biguaçu e da região metropolitana de Florianópolis.

A análise das informações obtidas a partir das entrevistas revela aspectos significativos sobre as dinâmicas de acesso à moradia na comunidade, especialmente no que se refere às formas de aquisição dos imóveis e às tipologias construtivas adotadas pelas famílias residentes.

No que diz respeito à origem da posse dos terrenos e das moradias, a grande maioria dos respondentes (79,17%) afirmou ter adquirido seus imóveis por meio de transações informais com terceiros, geralmente formalizadas por contratos de compra e venda. Embora essa modalidade de aquisição não configure, sob o ponto de vista jurídico, a formalização da propriedade, ela é amplamente reconhecida pelos moradores como um instrumento legítimo e suficiente para assegurar a posse do imóvel e o direito à permanência no território.

Essa percepção revela um entendimento popular de legalidade, sustentado por práticas cotidianas e relações de confiança no interior da própria comunidade, ainda que distante das exigências legais da titulação fundiária. Em meio a esse contexto, um dos entrevistados expressou sua indignação diante da desvalorização de tais formas de aquisição: *“Eu não invadi nada, eu comprei. Não tenho culpa que teve gente que invadiu e depois vendeu, mas quem comprou não pode perder sua casa pelo erro dos outros.”*¹⁶ Seu relato evidencia o sentimento de injustiça vivido por moradores que, mesmo tendo recorrido aos meios disponíveis para adquirir um imóvel, enfrentam insegurança quanto à permanência por conta das limitações legais que envolvem a regularização fundiária.

A situação habitacional observada na Comunidade da Paz reflete, de forma clara, essa caracterização. Os dados coletados revelam a predominância de moradias precárias: 41,67% das construções são feitas em madeira — material de menor custo e durabilidade, escolhido principalmente devido à limitação de recursos financeiros das famílias. As construções mistas, que combinam madeira e alvenaria, representam 37,50%, indicando processos gradativos de

¹⁶ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 14, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 16 jan. 2024.

consolidação das residências, frequentemente realizados por meio de reformas ao longo do tempo, conforme a disponibilidade de recursos. Já as moradias construídas exclusivamente em alvenaria somam apenas 20,83%, o que evidencia as dificuldades econômicas enfrentadas por grande parte dos moradores e o elevado custo desse tipo de construção, que restringe seu uso dentro da comunidade.

Além das limitações financeiras, pesa também o medo da remoção forçada. Como relatou um dos entrevistados: *“Quero muito dar uma casa melhor pra minha família, mas algumas casas aqui na comunidade já foram demolidas pela prefeitura. Então tenho medo de construir e a prefeitura vir derrubar, e a gente perder a casa.”*¹⁷ Enquanto isso a gente mora numa casa assim, sem estrutura.” Seu depoimento revela o impacto direto da insegurança fundiária na tomada de decisões sobre melhorias habitacionais, contribuindo para a manutenção das condições precárias de moradia, mesmo diante do desejo de mudança por parte dos residentes.

A combinação entre a informalidade nas formas de aquisição dos imóveis, a precariedade das edificações e a carência de infraestrutura básica reforça a caracterização da Comunidade da Paz como favela. Tal reconhecimento não apenas permite uma identificação mais precisa da realidade local, mas também constitui um passo fundamental para a inclusão institucional da comunidade em programas e políticas públicas voltadas à regularização fundiária, à urbanização e à garantia do direito à moradia digna. O enquadramento como favela, portanto, não se limita a uma classificação estatística, mas representa um instrumento político e técnico essencial à promoção da justiça socioespacial. Como destaca Rolnik (2004), o reconhecimento oficial da informalidade é um passo crucial para transformar territórios marcados pela exclusão em espaços legítimos de direitos, rompendo com a lógica histórica de negação do urbano às populações de baixa renda.

A análise integrada dos dados do processo de regularização fundiária e das entrevistas com os moradores possibilitou uma compreensão mais aprofundada da realidade socioeconômica da Comunidade da Paz. Esse cruzamento revelou um cenário de intensa vulnerabilidade social, ao tempo em que expôs as limitações dos dados administrativos para capturar a complexidade da vida cotidiana nos territórios populares. A escuta direta das famílias, conforme argumenta Maricato (2003), é essencial para compreender a cidade real, construída à margem da cidade legal, e para formular políticas públicas que respondam às reais necessidades da população. Os dados levantados apontam para uma significativa presença de

¹⁷ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 21, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 22 jan. 2024.

famílias com renda “per capita” inferior a um salário mínimo, vínculos de trabalho predominantemente informais, baixos níveis de escolarização entre os chefes de família e grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal. Tais condições, aliadas à precariedade habitacional e à ausência de políticas públicas estruturantes, compõem um quadro de exclusão social persistente e multidimensional.

Outro aspecto relevante diz respeito às dinâmicas internas da comunidade. A estrutura familiar, a origem geográfica e o tempo de permanência dos moradores configuram variáveis fundamentais para entender o processo de ocupação do território e os desafios vividos cotidianamente. A coexistência entre moradores antigos e recém-chegados revela um padrão de expansão e permanência influenciado por pressões externas, como o aumento dos custos habitacionais em municípios vizinhos, especialmente Florianópolis. Neste sentido, observa-se o que Lefebvre (2001) denomina de “produção social do espaço”, padrão no qual as práticas e necessidades da população moldam e ressignificam o território, mesmo diante da ausência de reconhecimento formal por parte do Estado. Complementando essa perspectiva, Santos (1997) destaca que o território, entendido como espaço apropriado pelo uso, reflete as contradições da urbanização periférica e evidencia o processo de seletividade territorial imposto pela lógica do capital, que exclui sistematicamente as populações pobres do acesso pleno à cidade.

Os resultados da presente análise reforçam a urgência de se adotar abordagens interdisciplinares, territorialmente contextualizadas e fundamentadas na participação ativa da comunidade nos processos de planejamento urbano e nas políticas de regularização fundiária. A complexidade das desigualdades urbanas demanda respostas integradas, que articulem diferentes esferas do poder público e os moradores, que são os principais sujeitos. Somente com estratégias comprometidas com as especificidades do território será possível promover transformações concretas nas condições de vida das famílias da Comunidade da Paz, rompendo com ciclos históricos de exclusão e invisibilidade.

4.4 PERCEPÇÕES, PARTICIPAÇÃO E EXPECTATIVAS DOS MORADORES DA COMUNIDADE DA PAZ SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Esta subseção tem como objetivo analisar as percepções, expectativas e o grau de participação dos moradores da Comunidade da Paz no processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. O foco está em compreender o conhecimento, o envolvimento e a percepção da população local em relação a essa política pública, que visa à integração de assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Para alcançar este objetivo, a análise leva em consideração diversos aspectos da experiência cotidiana dos moradores, além de sua trajetória de permanência no território. Inicialmente, procura-se entender como se deu a articulação comunitária ao longo dos anos, principalmente no enfrentamento de ameaças de remoção e na luta pelo reconhecimento do direito de residir na área. Nesse contexto, é importante investigar as formas de resistência e os mecanismos de mobilização utilizados pela comunidade para assegurar a permanência no local.

Em seguida, são exploradas as concepções dos moradores entrevistados acerca do significado da regularização fundiária e o grau de conhecimento que possuem sobre a existência de um processo formal em andamento na comunidade. A participação ativa ou passiva neste processo revela-se um dado crucial para compreender a relação entre o Estado e os sujeitos de direito, considerando benefícios e desafios dessa política pública.

Além disso, a presente subseção analisa as expectativas dos moradores quanto aos impactos futuros da regularização, tanto na estrutura física das habitações quanto na qualidade de vida da população. A pesquisa busca identificar se os moradores esperam melhorias nas condições de moradia, no fortalecimento da segurança jurídica da posse, na valorização de seus imóveis e na ampliação da infraestrutura urbana.

Por fim, esta análise contempla a compreensão dos entrevistados acerca do papel da regularização fundiária na Comunidade da Paz enquanto agente de transformação social. Além de um procedimento técnico-jurídico, essa política pública é percebida como elemento central na efetivação do direito à moradia digna e ao acesso pleno à cidade. Neste sentido, busca-se compreender como sua implementação pode contribuir para a constituição de um espaço urbano socialmente justo para seus moradores.

Tal dimensão transformadora, no entanto, não se manifesta de forma isolada, mas está intrinsecamente ligada ao histórico de mobilização da própria comunidade. A regularização fundiária da Comunidade da Paz não se limita a um processo administrativo conduzido pelo poder público; ela é também o resultado de uma trajetória marcada pela atuação coletiva dos moradores, que, ao longo dos anos, se organizaram em defesa do direito de permanecer no território. A análise das entrevistas revela uma diversidade de estratégias de mobilização e de articulação jurídica, fundamentais para resistir às ameaças de remoção e à invisibilidade institucional. Tais ações demonstram não apenas a resiliência da comunidade frente às adversidades, mas também seu protagonismo na reivindicação de direitos e na construção de legitimidade social e política sobre o espaço que habitam.

Nesse contexto, um dos entrevistados relatou que foi surpreendido ao ser procurado por um oficial de justiça, que lhe informou estar sendo processado pela Prefeitura por ocupar um terreno pertencente ao município. Sem saber da natureza pública da área em que vivia, procurou os vizinhos em busca de orientação. Um dos moradores, mais esclarecido sobre os trâmites legais, o aconselhou a buscar um advogado. Esse advogado, por sua vez, entrou em contato com a Prefeitura e elaborou um documento solicitando que a moradia do entrevistado não fosse removida. Apesar da iniciativa, ele relatou seu receio diante da possibilidade de perder o lar em que vive há tantos anos: *“Fiquei com medo de ter que sair da minha casinha, em que já moro há tanto tempo.”*¹⁸ Esse caso ilustra como a insegurança jurídica impacta diretamente a vida cotidiana dos moradores e como a articulação comunitária tem sido essencial para enfrentá-la.

As entrevistas revelam que uma das respostas mais recorrentes diante das ameaças de remoção tem sido a busca por assistência jurídica — tanto por meio da contratação direta de advogados quanto pela solicitação de apoio legal gratuito. Tal aspecto se configurou como um dos principais eixos da mobilização coletiva na comunidade, com foco na defesa dos direitos legais dos moradores. Das 24 famílias entrevistadas, 37,5% mencionaram a atuação de advogados ou o envolvimento em processos judiciais como a principal estratégia para garantir sua permanência. Em 2023, outros moradores também recorreram à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPSC), em busca de assistência jurídica gratuita. Como sugestão para a resolução do conflito, a Defensoria indicou a regularização fundiária urbana como um caminho possível e viável para garantir o direito à moradia das famílias envolvidas.

Outra estratégia significativa adotada pelos moradores foi a mobilização política, que consistiu na busca ativa por apoio de representantes públicos, como vereadores, com o objetivo de impedir a remoção forçada da comunidade. Esse apoio se materializou de diferentes formas, incluindo a intervenção na religação da energia elétrica, que, embora realizada de maneira irregular, passou a atender minimamente à demanda da comunidade.

Em um episódio específico, após a retirada das fiações realizada pela Prefeitura de Biguaçu em parceria com as Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc), sob alegação de irregularidade das ligações, um vereador — identificado como amigo da comunidade — foi mencionado como responsável pela doação de fios e postes para restabelecer o fornecimento de luz na área. Um dos entrevistados relatou: *“A sorte da gente foi que um vereador que é amigo da comunidade deu a fiação pra gente colocar energia de novo. Mas a gente ficou mais de 48 horas sem luz, e isso prejudicou muito, principalmente quem tem problema de saúde e*

¹⁸ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 20, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 22 jan. 2024.

precisa de energia pra manter os equipamentos ligados.”¹⁹ O depoimento evidencia tanto a dependência da comunidade em relação a apoios externos informais quanto a fragilidade dos serviços públicos em assegurar condições mínimas de infraestrutura.

Além da atuação junto a representantes políticos, a mobilização da Comunidade da Paz contou também com o suporte de movimentos sociais organizados, que desempenharam papel crucial na orientação e fortalecimento da resistência dos moradores. Um dos entrevistados ressaltou a importância do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), destacando que foi essa organização que orientou a comunidade sobre como se mobilizar para garantir o direito de permanecer no território. Segundo ele: *“Foi o MNLN que orientou a gente sobre como se mobilizar pra continuar morando aqui. Porque aqui não tem invasor, tem família trabalhadora, que com muito esforço comprou seu terreno.”*²⁰

O MNLN é um movimento social nacional que atua na defesa do direito à moradia para famílias de baixa renda, com foco na luta contra despejos, remoções forçadas e na promoção da regularização fundiária.

No contexto da Comunidade da Paz, o MNLN desempenhou um papel estratégico ao ajudar os moradores a se organizarem coletivamente, oferecendo orientações sobre os direitos legais e os caminhos possíveis para resistir às ameaças de expulsão promovidas pelo poder público.

Essa parceria fortaleceu a identidade coletiva dos moradores enquanto sujeitos de direitos e legitimou a sua permanência no território. A presença do MNLN reforça a importância dos movimentos sociais urbanos como canais de resistência, promoção da justiça social e interlocução entre comunidades vulneráveis e o Estado, ampliando a capacidade de reivindicação de direitos fundamentais como o acesso à moradia digna.

Os entrevistados destacaram como estratégia crucial as negociações diretas com a Prefeitura de Biguaçu. Por meio de reuniões e diálogos com representantes do poder público, os moradores buscaram inicialmente evitar o despejo e, em seguida, construir soluções administrativas viáveis, como a regularização fundiária da área. De acordo com os relatos, essas negociações foram fundamentais para abrir um canal de comunicação direto com o município e evitar a remoção forçada.

¹⁹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 12, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 15 jan. 2024.

²⁰ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 24, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 23 jan. 2024.

Um dos entrevistados contou como esse processo se deu: *“A gente foi atrás da prefeitura, marcamos reunião, explicamos que ninguém aqui invadiu. Mostramos que somos famílias que lutam, que só queremos o direito de ficar onde já moramos há anos. Depois disso, pararam com a história de tirar a gente e começaram a conversar sobre regularização.”*²¹

Esse depoimento evidencia a força da mobilização comunitária e a eficácia do diálogo direto com o poder público. As negociações resultaram na suspensão das ameaças de remoção e marcaram o início de tratativas formais para a regularização fundiária da Comunidade da Paz, demonstrando que a organização coletiva, quando reconhecida institucionalmente, pode transformar relações historicamente marcadas pela exclusão em processos de legitimação e conquista de direitos.

Essa experiência local articula-se a um cenário mais amplo das dinâmicas urbanas contemporâneas, caracterizado por processos recorrentes de remoção forçada, muitas vezes impulsionados por políticas públicas de urbanização e pela crescente pressão da especulação imobiliária sobre os territórios populares. Nesse contexto, a mobilização comunitária assume um papel central na defesa do direito à permanência das populações em seus espaços de vida. A atuação coletiva — seja por meio da luta pela regularização fundiária, seja pela reivindicação de melhorias nas condições de moradia e infraestrutura — torna-se uma estratégia fundamental de resistência às forças externas que ameaçam o direito à cidade.

A mobilização das comunidades segue os contornos do que James Holston conceitua como cidadania insurgente. Nessa perspectiva, os moradores não apenas se organizam para defender seus direitos sobre a terra e a propriedade, mas também se posicionam politicamente para reivindicar o reconhecimento de sua permanência nos territórios que construíram ao longo do tempo. A busca pela regularização fundiária, a resistência a despejos e remanejamentos forçados e a oposição à especulação imobiliária são expressões concretas desses direitos insurgentes — entendidos como práticas de cidadania que emergem de fora das institucionalidades formais, desafiando as hierarquias urbanas estabelecidas.

Neste sentido, a regularização fundiária da Comunidade da Paz não pode ser compreendida apenas como um trâmite administrativo, mas como o resultado de um processo de resistência articulada e contínua. A comunidade mobilizou-se em diversas frentes, combinando estratégias jurídicas, articulações políticas e o apoio de movimentos sociais, o que foi fundamental para enfrentar as ameaças de remoção e assegurar o direito à permanência no território. A trajetória da Comunidade da Paz, portanto, evidencia o potencial transformador da

²¹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 20, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 22 jan. 2024.

ação coletiva quando articulada a instrumentos legais e à incidência política, demonstrando que a efetivação do direito à moradia é uma conquista viável quando impulsionada pela organização popular.

Ao mesmo tempo, a compreensão da própria comunidade sobre o que representa a regularização fundiária revela importantes nuances. Quando questionados sobre o significado desse processo, os entrevistados apresentaram respostas que, em sua maioria, indicam um entendimento parcial, embora coerente com suas vivências. As percepções variam quanto aos objetivos, aos mecanismos legais envolvidos e aos efeitos diretos da regularização, evidenciando tanto o avanço do processo de conscientização, quanto a necessidade de maior acesso a informações e esclarecimentos sobre direitos territoriais e urbanos.

Um número expressivo dos moradores entrevistados (41,67%) associa a regularização fundiária à obtenção da posse legal e à conquista da escritura do imóvel. Essa compreensão mostra-se substancialmente adequada, pois está alinhada com os objetivos centrais da regularização fundiária urbana, conforme estabelecido na Lei nº 13.465/2017, que institui a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil. De acordo com essa legislação, a regularização busca promover a titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais, conferindo-lhes segurança jurídica por meio da emissão de títulos de propriedade, como a legitimação fundiária e a legitimação de posse. Esse reconhecimento jurídico é essencial para a garantia do direito à moradia digna, à segurança da posse e à integração dessas áreas ao espaço urbano formal.

Além da base legal, essa visão também dialoga com a concepção de direito à cidade proposta por autores como Henri Lefebvre (2001), que defende o acesso igualitário ao espaço urbano e a inclusão dos grupos historicamente marginalizados nos processos de planejamento e decisão sobre o território. Neste sentido, a compreensão dos moradores da Comunidade da Paz sobre regularização fundiária revela não apenas uma noção técnica sobre o processo, mas também uma expectativa legítima de pertencimento, permanência e reconhecimento de seus direitos enquanto sujeitos urbanos.

Uma parcela significativa dos entrevistados (29,17%) associa a regularização fundiária ao acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, pavimentação e coleta de lixo. Essa percepção, embora parcialmente correta, amplia a compreensão do processo de regularização, que envolve não apenas a formalização da posse, mas também a integração das comunidades informais à rede de serviços urbanos. De fato, uma vez concluído o processo de regularização, a comunidade frequentemente tem acesso a esses serviços, especialmente quando passa a fazer parte do planejamento urbano municipal e a ser

inserida nas redes públicas. A regularização fundiária, contudo, não garante, por si só e automaticamente, a prestação desses serviços. A efetiva implementação, no caso específico da Comunidade da Paz, está condicionada à atuação da prefeitura municipal de Biguaçu, à qual compete executar as ações de urbanização e infraestrutura previstas. Tais ações estão em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

Nesse contexto, autores como Raquel Rolnik (2007), em sua análise sobre o direito à cidade, apontam que a regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como um processo de legalização de posse, mas também como um instrumento de inclusão socioespacial das comunidades no planejamento urbano. A autora destaca a importância de integrar os assentamentos informais à cidade formal, não apenas por meio da titulação da terra, mas também por meio da efetiva implementação de políticas públicas que assegurem acesso a serviços básicos e melhoria das condições de vida. Dessa forma, para que a regularização fundiária seja eficaz, ela deve estar acompanhada de investimentos em infraestrutura e urbanização, garantindo, assim, que os direitos urbanos dos moradores sejam plenamente efetivados.

Para 16,67% dos moradores, a regularização fundiária é compreendida como uma forma de garantia contra despejos, assegurando-lhes o direito de permanecer em suas residências. Essa percepção reflete, em parte, o objetivo do processo de regularização, que visa a conferir segurança jurídica à posse, protegendo os ocupantes contra remoções arbitrárias e contra os efeitos da especulação imobiliária, sobretudo após a conclusão do processo.

É importante, contudo, destacar que essa proteção não é absoluta. A regularização fundiária não garante a permanência dos moradores em todos os casos, especialmente quando há conflitos com outros dispositivos legais, como na ocupação de áreas de risco ou de preservação ambiental. Tais situações impõem restrições relevantes, que podem limitar os efeitos do processo de regularização, mesmo quando este é formalmente concluído.

A realidade da Comunidade da Paz ilustra de forma emblemática as limitações enfrentadas pelos processos de regularização fundiária em áreas urbanas vulneráveis. Como previamente mencionado, uma parcela significativa dos imóveis está situada em áreas de risco, o que compromete diretamente a efetividade plena da regularização. Embora esse processo proporcione avanços importantes, como segurança jurídica de posse e redução da vulnerabilidade social, ele encontra limites quando confrontado com normativas legais voltadas à proteção da integridade física dos moradores e à preservação ambiental.

Terrenos localizados em locais suscetíveis a desastres naturais, como encostas instáveis, são frequentemente classificados como inadequados à ocupação urbana permanente. Nestes casos, a emissão de escrituras pode ser inviabilizada, dificultando a formalização da permanência dos ocupantes. A presença de tais áreas de risco tende a levar o poder público à exclusão parcial desses territórios dos programas de regularização, resultando em processos incompletos e que, por consequência, mantêm parte dos moradores à margem da proteção legal que se busca garantir.

Quando a regularização é conduzida em áreas de risco, sua efetividade passa a depender de investimentos robustos em infraestrutura urbana e em medidas de mitigação de desastres, como estabilização de taludes, contenção de encostas e qualificação de infraestrutura. Na ausência dessas intervenções, os moradores continuam expostos a riscos elevados, o que compromete tanto a segurança habitacional quanto a efetividade do direito à cidade.

Essa contradição cria um cenário paradoxal, no qual os moradores, ao tempo em que buscam o reconhecimento de seus direitos, enfrentam a possibilidade de remoção ou exclusão parcial de políticas públicas em nome da segurança. No caso da Comunidade da Paz, a situação é particularmente crítica, pois a regularização fundiária, embora potencialmente benéfica por reconhecer a posse e garantir o direito à terra, implica desafios significativos relacionados à segurança física, a infraestrutura urbana e a planejamento territorial. Portanto, para que o processo de regularização fundiária nessas condições seja eficaz e promova justiça urbana, é imprescindível que o poder público local implemente políticas integradas que incluam ações de mitigação de riscos, requalificação urbanística e apoio técnico e social às famílias residentes.

Observa-se, portanto, que, embora em menor número, alguns moradores da Comunidade da Paz apresentam compreensões significativas sobre os sentidos e implicações da regularização fundiária. Parte dos entrevistados associa esse processo à urbanização e à organização do território, reconhecendo seu potencial para a melhoria da infraestrutura e qualificação do espaço urbano. Outros, por sua vez, vinculam a regularização à garantia de direitos e ao exercício pleno da cidadania, compreendendo-a como um instrumento de inclusão legal, social e política. Um morador expressou essa percepção ao afirmar: *“Quando estamos morando em um local que não é nosso, a gente se sente fazendo uma coisa errada. Depois da regularização, vamos poder ser dono da nossa casa, poder ser um cidadão de bem, porque dá vergonha morar em um lugar que dizem ser invadido.”*²²

²² ENTREVISTA com ENTREVISTADO 8, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 10 jan. 2024.

Essa fala traduz o sentimento de invisibilidade e estigmatização vivenciado por muitos moradores de territórios populares, ao mesmo tempo em que revela o potencial simbólico e concreto da regularização fundiária como caminho para a dignidade e o reconhecimento social. Ambas as visões, embora parciais, refletem dimensões essenciais do processo, que transcende a simples legalização da posse, abrangendo também aspectos urbanísticos, sociais e institucionais. Para que tais transformações se concretizem de forma efetiva, contudo, é indispensável a atuação articulada do poder público. No caso da Comunidade da Paz, a implementação de medidas estruturais — como obras de urbanização, acesso à infraestrutura básica e serviços públicos — torna-se condição fundamental para que os benefícios esperados da regularização sejam plenamente alcançados. Sem essa intervenção, corre-se o risco de que as promessas de inclusão urbana permaneçam apenas no plano formal, frustrando as expectativas de melhoria das condições de vida e de afirmação da cidadania por parte dos moradores.

Esta dinâmica se reflete também na participação dos moradores no processo de regularização fundiária. Embora 95,8% dos entrevistados afirmem participar do processo, ao analisar a participação no âmbito do processo de Reurb junto à prefeitura o que se tem constatado foi uma realidade diferente. Apenas 12 famílias, ou seja, 50% das entrevistadas, estão efetivamente envolvidas no processo. As outras 12 não entregaram a documentação necessária para participar da regularização e, conforme informado pela empresa Sagaz, não estão cientes da sua exclusão do processo. Este cenário evidencia a discrepância entre a percepção dos moradores sobre sua participação e a realidade do processo, ressaltando a necessidade urgente de esclarecimentos por parte da prefeitura, a fim de garantir a transparência e o pleno entendimento dos moradores acerca dos procedimentos e requisitos envolvidos na regularização fundiária.

Ao investigar os motivos que levaram os moradores da Comunidade da Paz a participar do processo de regularização fundiária, observa-se que a regularização é amplamente vista como um instrumento essencial para o acesso a serviços básicos, como água, energia elétrica, saneamento básico, educação e saúde. Tais serviços são frequentemente destacados nas respostas dos moradores. Muitos deles quais acreditam que a regularização lhes proporcionará direitos e acesso a uma infraestrutura que, atualmente, lhes é negada. Tais declarações refletem uma compreensão do direito à infraestrutura básica, diretamente vinculado à regularização dos imóveis, criando as condições necessárias para que os moradores possam viver com dignidade e segurança. Esse entendimento está em consonância com sua percepção sobre o que compreendem como regularização fundiária.

Dentro desse contexto, os entrevistados afirmaram haver decidido participar do processo de regularização fundiária porque a legalização de seus imóveis, atualmente informais, facilita o fornecimento de serviços municipais essenciais. Além disso, o direito à moradia digna surge como outro pilar central para justificar sua adesão ao processo.

A regularização fundiária da Comunidade da Paz está em andamento, ainda que de forma lenta e gradual, e tem sido percebida pelos moradores como um processo essencial para transformar sua realidade cotidiana. Apesar da morosidade, a iniciativa representa um avanço importante na busca pela garantia de direitos básicos. A ausência de regularização efetiva, até então, vinha gerando significativos entraves à melhoria das condições de vida dos moradores, especialmente em virtude da insegurança jurídica e da carência de infraestrutura básica. Nesse contexto, a regularização é compreendida não apenas como um instrumento jurídico-administrativo, mas como um mecanismo essencial para assegurar o direito à moradia digna e à permanência nos territórios ocupados.

A percepção dos moradores da Comunidade da Paz reforça essa compreensão: a expectativa em torno da regularização fundiária está fortemente vinculada à obtenção de serviços essenciais, como o acesso à água potável e à energia elétrica (79%), ao saneamento básico (67%) e à pavimentação das vias (63%). Esses dados evidenciam que a regularização é vista não apenas como o reconhecimento jurídico da posse, mas como um catalisador para o provimento de infraestrutura urbana — condição imprescindível à promoção da saúde pública, da segurança e do bem-estar coletivo.

Nas entrevistas realizadas, os moradores expressaram com clareza os efeitos concretos da ausência desses serviços em suas rotinas. Um entrevistado relatou: *“O que eu mais queria era ter água da Casan. Porque quando chove, a água do poço vem toda lameada. Já aconteceu de eu ir tomar banho e cair lama na minha cabeça.”*²³ Outra moradora compartilhou uma experiência ainda mais grave: *“Minha filha precisou ser internada no hospital porque tomou água do poço e passou mal. Essa água não é segura.”*²⁴

O fornecimento irregular de energia elétrica também foi citado com preocupação. *“Prefiro pagar pela luz do que ficar sem, porque aqui já ficamos vários dias sem energia. E de*

²³ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 10, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 15 jan. 2024.

²⁴ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 3, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 08 jan. 2024.

noite é perigoso demais, tudo escuro, não dá pra sair nem pra ir no mercado,”²⁵ afirmou um dos entrevistados.

A falta de pavimentação das ruas, sobretudo em períodos de chuva, também apareceu como um dos principais problemas enfrentados. *“Quando chove, não dá nem pra sair de casa. A rua vira um lamaçal, já escorreguei na lama mais de uma vez,”*²⁶ contou uma moradora. Outro relato evidencia os riscos associados à ausência de acessibilidade: *“Aqui é tudo morro e barro. Uma vez o SAMU precisou vir, mas o carro não conseguiu subir. A gente teve que descer com a pessoa doente no colo, escorregando no barro.”*²⁷

Essas falas revelam, com força, como a precariedade das condições urbanas afeta diretamente a saúde, a mobilidade e a dignidade dos moradores, reforçando a ideia de que a regularização fundiária só será efetiva se acompanhada de investimentos públicos em infraestrutura e serviços básicos. Para os residentes da Comunidade da Paz, mais do que o título de propriedade, é o acesso a esses direitos que representa, de fato, a possibilidade de viver com segurança, dignidade e pertencimento urbano.

Adicionalmente, aspectos como a garantia do direito à propriedade (17%) e a segurança jurídica (13%) também figuram entre as demandas mais relevantes, sinalizando o anseio dos moradores por estabilidade legal e pela superação da vulnerabilidade decorrente da posse informal. Essa busca pela formalização reflete um movimento de afirmação do pertencimento ao espaço urbano e de reivindicação de direitos historicamente negados às populações periféricas. Como expressou um dos entrevistados: *“Assim que eu tiver certeza que o terreno é meu, vou poder ficar sossegado, melhorar minha casa. Assim sei que minha família não corre o risco de ficar sem ter onde morar.”*²⁸

A fala evidencia como a regularização fundiária é percebida não apenas como uma questão jurídica ou administrativa, mas como condição essencial para a construção de segurança, dignidade e continuidade da vida familiar no território. Nesse sentido, o reconhecimento formal da propriedade representa, para muitos moradores, a possibilidade concreta de investir no lar, ampliar a estrutura da residência e projetar um futuro mais estável para as próximas gerações.

²⁵ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 22, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 23 jan. 2024.

²⁶ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 09, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 10 jan. 2024.

²⁷ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 17, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 18 jan. 2024.

²⁸ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 16, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 14 jan. 2024.

A menção a demandas de caráter estrutural e de longo prazo, como a construção de praças e a implementação de projetos voltados às crianças, revela uma perspectiva ampliada dos moradores quanto ao futuro da comunidade. Neste sentido, a regularização fundiária, ao responder às necessidades imediatas da população, representa mais do que a legalização da moradia: ela constitui o ponto de partida para a efetivação do direito à moradia digna.

4.5 SIGNIFICADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA OS MORADORES: CAMINHOS PARA A MORADIA DIGNA

A relação entre a regularização fundiária e o direito à moradia digna revela-se central nas narrativas dos moradores da Comunidade da Paz. Conforme apontado anteriormente, a expectativa em torno desse processo vai muito além da formalização da posse ou da titulação de imóveis. Para os entrevistados, a moradia digna é concebida como um direito multifacetado, que não se restringe à existência de um abrigo físico, mas abrange o acesso a condições adequadas de habitabilidade, infraestrutura urbana básica, como saneamento, energia elétrica e água potável, segurança jurídica e reconhecimento legal da permanência no território.

Esses elementos, quando considerados em conjunto, representam dimensões essenciais da cidadania urbana e refletem a compreensão dos moradores de que a regularização fundiária pode ser um instrumento efetivo para o direito a cidade formal. Assim, as expectativas expressas apontam para essa concepção ampliada de moradia digna, estreitamente articulada à melhoria da qualidade de vida.

As demandas relatadas pelos moradores da Comunidade da Paz em relação à regularização fundiária revelam a centralidade do acesso à infraestrutura básica como condição indispensável para a efetivação da moradia digna. Uma parcela expressiva da população (79%) deposita na regularização a esperança de conquistar serviços essenciais, como o fornecimento formal de água potável e energia elétrica, considerados fundamentais para a manutenção da saúde, da segurança e do bem-estar coletivo. A precariedade atual desses serviços, evidenciada em relatos que apontam a dependência de poços, ligações elétricas improvisadas e ausência de saneamento, reforça a urgência de intervenções estruturais que superem a lógica da informalidade e da vulnerabilidade.

Entretanto, o sentido de moradia digna para os moradores da Comunidade da Paz vai além da infraestrutura física: está também relacionado ao reconhecimento institucional e à visibilidade cidadã. Ter um endereço fixo, por exemplo, é apontado como um direito básico

ainda não garantido. *“Eu nem endereço tenho pra passar. Não consigo comprar nada pela internet, porque como não tem endereço, as mercadorias não chegam,”*²⁹ relatou um dos entrevistados, evidenciando como a ausência de formalização impacta diretamente o acesso a bens e serviços simples do cotidiano.

A expectativa de melhorias também se manifesta nas condições de mobilidade urbana. Em meio aos relatos, um morador afirmou: *“Quando a gente puder sair e chegar em nossas casas a hora que quiser, sem perigo de cair na rua, sem correr o risco de escorregar no esgoto que escorre nas ruas, já poderemos considerar que moramos em um lugar melhor.”*³⁰ Essa fala reforça que, para os residentes da comunidade, a regularização fundiária só será plenamente significativa se vier acompanhada de investimentos públicos e reconhecimento do território como parte da cidade.

Adicionalmente, uma parcela significativa dos moradores (67%) associa a regularização fundiária à expectativa de acesso ao saneamento básico, sobretudo no que tange à coleta e ao tratamento de esgoto, enquanto 63% identificam a pavimentação das vias como uma demanda prioritária. Esses elementos são reconhecidos como condições essenciais para a promoção da saúde pública e a melhoria da qualidade de vida. Nesse contexto, destaca-se o relato de uma moradora, que expressou: *“Eu não quero mais ficar preocupada em andar na lama e acabar entrando em contato com essa água suja que tem por aqui.”*³¹ Tal declaração evidencia a vulnerabilidade enfrentada por muitos residentes da Comunidade da Paz e reforça a urgência da implementação de infraestrutura adequada no território.

Para 17% dos entrevistados, a regularização fundiária é vista como o caminho para a legalização da posse de seus imóveis, garantindo a escritura e o registro formal das casas. Essa formalização oferece tranquilidade aos moradores, pois elimina o risco de desapropriação e assegura estabilidade no direito de permanência. Assim, a regularização não apenas facilita o acesso à moradia digna, mas também elimina a vulnerabilidade jurídica, associada à falta de documentação formal, permitindo aos moradores viver sem o temor constante de perderem seus lares.

A posse legalizada do imóvel é considerada um pré-requisito essencial para que as famílias possam investir na melhoria de suas residências. Esse desejo é claramente evidenciado

²⁹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 06, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 09 jan. 2024.

³⁰ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 4, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 09 jan. 2024.

³¹ ENTREVISTA com ENTREVISTADO 14, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 16 jan. 2024.

nas respostas dos moradores, que mencionam a intenção de construir de maneira definitiva e segura assim que a garantia da posse for formalizada. Esse comportamento reflete a necessidade de uma moradia estável e com direito de permanência, que, por sua vez, possibilite a valorização do imóvel e a construção de um patrimônio duradouro. A certeza de que a regularização fundiária será efetivada é, portanto, vista como condição fundamental para o planejamento de melhorias a longo prazo.

A confiança neste sentido também se reflete em ações concretas de alguns moradores, pois 20,8% dos entrevistados relataram já ter iniciado a construção de novas casas ou a reforma em seus imóveis. As principais motivações para esses investimentos são a confiança de que a regularização fundiária ocorrerá, bem como o desejo de melhorar as condições de vida por meio da construção de residências de alvenaria, da implementação de saneamento básico e da ampliação das casas. Essas atitudes indicam que, uma vez estabelecida a segurança jurídica, os moradores se sentirão mais confiantes para realizar investimentos com vistas à melhoria do conforto e da qualidade de vida.

Grande parte dos moradores ainda se mantém cautelosa quanto à realização de melhorias em suas casas, fato evidenciado pela alta porcentagem — 79,2% — dos que não iniciaram nenhuma construção. Essa hesitação está diretamente ligada à insegurança jurídica e à incerteza quanto à permanência no imóvel, fatores cruciais para aqueles que aguardam a regularização fundiária como garantia de que não perderão suas casas ou sofrerão remoções. Muitos veem a regularização como um pré-requisito necessário para realizar investimentos seguros em seus imóveis, sem o temor de que os esforços sejam em vão.

Como relatou um entrevistado: *“Sou pedreiro, poderia estar construindo minha casa, mas trabalho construindo a dos outros, porque não sei se a regularização fundiária vai sair mesmo.”*³² Esse medo de perder os investimentos já levou diversos moradores a interromperem reformas ou construções no passado, especialmente em casos de moradias informais ou precárias, como as construções em madeira. Tal receio traduz-se em uma paralisia no processo de melhoria habitacional e evidencia a falta de garantias legais e de segurança jurídica, que impedem os moradores de realizar investimentos substanciais em suas propriedades.

Diante da insegurança jurídica e da ausência de infraestrutura básica, a maior parte dos entrevistados aguarda pela conclusão da regularização fundiária para promover melhorias em suas residências. Essa intenção, amplamente compartilhada, reflete a percepção de que a falta de documentação formal sobre a posse do imóvel e a precariedade de serviços como

³² ENTREVISTA com ENTREVISTADO 05, morador da Comunidade da Paz. Entrevista concedida à autora. Biguaçu, 09 jan. 2024.

abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e saneamento básico constituem obstáculos concretos para o aprimoramento das condições habitacionais. A regularização fundiária, ao assegurar o reconhecimento legal da propriedade, deve não apenas contribuir para a superação desses entraves, mas também promover a criação de um cenário de estabilidade e segurança jurídica que encoraja investimentos de longo prazo nos lares e no território por parte dos entes públicos.

Adicionalmente, os relatos dos moradores indicam que a ausência de reconhecimento legal da comunidade dificulta significativamente o acesso a direitos básicos, como saúde, educação e assistência social. Essa invisibilidade institucional reforça a exclusão social e territorial, evidenciando ser a regularização fundiária também um mecanismo de integração da Comunidade da Paz à cidade formal. O processo de regularização fundiária, ao conferir visibilidade a um território historicamente excluído, não apenas viabiliza o direito à moradia digna, mas também pode criar condições que favoreçam o alcance daquilo que os próprios moradores compreendem como qualidade de vida.

Nesta perspectiva, para os moradores da Comunidade da Paz, a noção de qualidade de vida está intimamente ligada à estabilidade residencial, ao acesso a serviços essenciais e ao reconhecimento legal de seus lares e território. Essa compreensão reforça a ideia de que a regularização fundiária não se limita à titulação e à formalização da posse da terra. Ela representa, para os entrevistados, um passo decisivo para a superação de condições precárias e para a conquista de direitos básicos que garantem dignidade e inclusão.

A precariedade das condições de infraestrutura na Comunidade da Paz foi unanimemente apontada pelas 24 famílias entrevistadas como um dos principais obstáculos à melhoria da qualidade de vida. A falta de acesso regular à água potável os tem obrigado a utilizar um poço comunitário, cuja qualidade é duvidosa e insuficiente para atender às suas necessidades básicas, conforme já foi apontado.

Outro aspecto crítico identificado como prejudicial à qualidade de vida dos moradores da comunidade refere-se às ligações improvisadas de energia elétrica, que, além de apresentarem riscos à segurança, ocasionam frequentes quedas e interrupções prolongadas no fornecimento do serviço. Tal situação evidencia não apenas a precariedade da infraestrutura local, mas também a exclusão do acesso a direitos básicos, comprometendo diretamente a segurança e o bem-estar dos habitantes da Comunidade da Paz.

Outra preocupação recorrente entre os moradores refere-se à ausência de um sistema de saneamento básico adequado, apontada como um dos principais fatores que comprometem a qualidade de vida na comunidade. Em decorrência da precariedade do sistema oficial, alguns

moradores passaram a realizar, por iniciativa própria, a instalação de tubulações para redirecionar os dejetos, buscando reduzir o escoamento a céu aberto. Contudo, essas soluções improvisadas podem agravar os problemas de contaminação, expondo a população a riscos sanitários significativos.

A conexão entre essas deficiências e o processo de regularização fundiária torna-se, portanto, evidente, à medida que a formalização do território é vista como condição necessária para a implementação e ampliação de redes de infraestrutura urbana essenciais.

Assim, a melhoria da qualidade de vida é percebida como um efeito direto da legalização fundiária, pois permite aos moradores não apenas permanecer em seus lares, mas neles viver com segurança, conforto e pertencimento.

Essa dinâmica evidencia a urgência de intervenções estruturais em saneamento, articuladas à regularização fundiária, como condição necessária para garantir saúde, segurança e dignidade aos moradores.

Nesse cenário, a referida regularização é compreendida pelos entrevistados como uma estratégia fundamental para reverter o quadro atual. Ao promover a formalização dos imóveis e a inclusão da comunidade nas políticas urbanas, esse processo é visto como condição necessária para a efetivação do acesso a serviços básicos, como saneamento e abastecimento de água, essenciais para garantir uma vida digna e segura aos moradores.

Apesar dos inúmeros desafios cotidianamente enfrentados pelos moradores da Comunidade da Paz, observa-se uma percepção predominantemente positiva em relação ao processo de regularização, compreendido como uma oportunidade concreta de transformação das condições de vida. Essa regularização, ao garantir a segurança jurídica da posse da terra, representa um passo fundamental para a superação da vulnerabilidade habitacional e para a consolidação do direito à cidade. Além de garantir a permanência das famílias em suas residências, o processo é associado à expectativa de acesso a serviços de infraestrutura urbana por parte do poder público, especialmente pela atuação da prefeitura de Biguaçu. A formalização fundiária, portanto, não se restringe à titulação dos imóveis, mas viabiliza um ambiente de estabilidade e confiança que permite aos moradores investir com segurança na melhoria de suas habitações. Esse conjunto articulado de políticas públicas que integra habitação, infraestrutura e reconhecimento legal, constitui o alicerce para que essas famílias possam, efetivamente, acessar uma moradia digna e exercer plenamente sua cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo central investigar, de forma crítica e analítica, em que medida a implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) na Comunidade da Paz tem contribuído efetivamente para a promoção do direito à moradia digna. Para isso, adotou-se uma abordagem que transcende a concepção restrita da moradia como bem meramente legalizado, compreendendo-a como um direito social multidimensional. Neste sentido, a moradia digna se expressa pela conjugação de elementos jurídicos, urbanísticos, sociais e simbólicos, e não apenas pela titulação da propriedade. Embora os instrumentos legais sejam relevantes para garantir segurança jurídica, o pleno exercício desse direito exige condições estruturais articuladas, tais como acesso regular a infraestrutura urbana básica (água potável, saneamento, energia elétrica, coleta de resíduos e mobilidade urbana), habitabilidade das construções, localização adequada em relação a equipamentos e serviços públicos, integração ao tecido urbano formal e, sobretudo, o reconhecimento social e político dos moradores enquanto sujeitos plenos de direitos.

O estudo de caso na Comunidade da Paz permitiu compreender a regularização fundiária em sua dimensão concreta, inserida em um território marcado por um histórico de invisibilidade institucional, décadas de ocupação informal e um processo de urbanização guiado pela autoconstrução e pela ausência sistemática do poder público. Nesse contexto, a moradia digna não se apresenta como um bem previamente assegurado, mas como um direito arduamente conquistado pelas próprias famílias, mesmo diante da insegurança jurídica, da precariedade da infraestrutura e da estigmatização social.

A Comunidade da Paz evidencia, de forma emblemática, as contradições históricas e estruturais do modelo de urbanização brasileiro. A informalidade urbana e a expansão periférica, longe de serem desvios do planejamento urbano, representam manifestações diretas de um processo excludente sustentado por interesses de mercado, pela omissão estatal e pela carência de políticas públicas voltadas à justiça socioespacial. Em vez de serem tratadas como consequências sistêmicas de escolhas estruturais, essas dinâmicas têm sido abordadas como anomalias, a serem corrigidas por instrumentos normativos e técnicos frequentemente desarticulados da realidade territorial concreta.

É justamente nesse cenário de profundas desigualdades e de fragilidade institucional que esta pesquisa se propôs analisar até que ponto a Reurb-S, ao ser implementada na Comunidade da Paz, tem contribuído — ou não — para transformar efetivamente as condições de vida de seus moradores. Longe de se restringir aos aspectos legais e administrativos do

processo, o estudo foi direcionado para os impactos sociais da política, para as percepções e experiências da população local, para as barreiras institucionais à sua efetivação e para as disputas simbólicas e materiais que envolvem o território.

A análise das características socioeconômicas da população revelou um perfil marcado por vulnerabilidades: famílias de baixa renda, com vínculos precários com o mercado de trabalho formal, submetidas a altos índices de insegurança residencial e historicamente excluídas das políticas públicas. A escolha pela Comunidade da Paz como local de moradia não decorreu de mera opção consciente, mas da necessidade urgente de um local para moradia, frente à inexistência de alternativas acessíveis.

Com base no levantamento empírico e documental, foi possível identificar percepções ambíguas por parte dos moradores em relação à Reurb-S. A titulação é vista, por um lado, como uma possibilidade de reconhecimento e valorização social. Por outro, prevalece a desconfiança quanto à efetividade da política, face à morosidade dos processos, da comunicação deficiente por parte da prefeitura e da ausência de melhorias tangíveis no território. A moradia digna, para muitas famílias, continua sendo um ideal distante, desvinculado de sua realidade cotidiana.

No campo da participação comunitária, observou-se uma mobilização pontual dos moradores, com destaque para a atuação de lideranças locais e para o apoio do Movimento Nacional de Luta por Moradia. Entretanto, a ausência de canais institucionais eficazes de engajamento popular, somada ao tecnicismo do processo e à falta de políticas específicas de comunicação e mobilização, tem limitado severamente o protagonismo da comunidade na formulação e acompanhamento da política de regularização fundiária.

No que diz respeito aos efeitos socioeconômicos da Reurb-S, a pesquisa apontou resultados ainda incipientes. As melhorias habitacionais têm sido promovidas, quase exclusivamente, pelas próprias famílias, sem apoio técnico ou financeiro do poder público. Ao mesmo tempo, verificou-se um crescimento preocupante da especulação imobiliária, impulsionado pela valorização simbólica da área e pelo aumento de transações informais de terrenos, o que representa uma ameaça à permanência dos moradores originais caso não sejam implementados mecanismos eficazes de controle fundiário e de proteção social.

A análise revelou também entraves administrativos, institucionais e estruturais que comprometem a eficácia da Reurb-S na Comunidade da Paz. Entre os principais obstáculos, destacam-se a lentidão na execução do processo, a precariedade na atuação das empresas terceirizadas contratadas pela prefeitura, a desarticulação entre setores e níveis de governo e a persistente carência de infraestrutura urbana básica, como saneamento, energia elétrica regular e transporte público adequado. Tais fatores contribuem para uma percepção generalizada da

política como fragmentada, desconectada das necessidades reais da população e ineficaz na reversão das desigualdades urbanas.

As hipóteses formuladas no início da pesquisa foram, em grande medida, confirmadas. A primeira, que sugeria a priorização da Reurb Específica em detrimento da Reurb Social, em função da lógica de repasse de custos aos beneficiários, foi corroborada pela comparação dos processos no município. A Reurb-E tem avançado com maior rapidez, especialmente em áreas de maior valorização imobiliária, enquanto a Reurb-S permanece estagnada, revelando uma gestão seletiva da política urbana, guiada por critérios econômicos e fiscais.

A segunda hipótese, que relacionava o avanço da Reurb-E à estagnação da Reurb-S, também se sustentou ao se evidenciar que a política vem sendo politicamente instrumentalizada, com foco em regiões de retorno eleitoral ou financeiro imediato.

A terceira hipótese, por sua vez, apontava para o uso da Reurb como ferramenta de ordenamento político-territorial, o que se confirmou empiricamente: o processo de regularização tem sido mobilizado como moeda simbólica em disputas locais, sem resultar em transformações estruturais para as comunidades beneficiárias. Nesse sentido, conclui-se que a Reurb-S, tal como vem sendo implementada na Comunidade da Paz, não tem cumprido plenamente sua função social. Apesar de seu arcabouço legal e de seu potencial emancipador, a política tem sido executada de forma burocrática, tecnocrática e desvinculada dos contextos sociais específicos e das necessidades reais dos moradores. A regularização fundiária aparece, assim, mais como resposta formal a pressões sociais e exigências legais do que como expressão de um projeto político de inclusão urbana.

A pesquisa também revelou que o processo de regularização fundiária na Comunidade da Paz está imerso em disputas simbólicas e econômicas. O simples anúncio da Reurb-S desencadeou um aumento significativo da comercialização informal de lotes, alimentado pela expectativa de valorização da terra e pela crença em estabilidade futura. Esse fenômeno, ao tempo em que demonstra a possibilidade simbólica do reconhecimento estatal, evidencia os riscos da especulação e da segregação intraurbana caso a política pública não seja acompanhada de mecanismos eficazes de controle e proteção dos segmentos mais vulneráveis.

Do ponto de vista propositivo, os achados da pesquisa reforçam a necessidade de revisão profunda no modelo de execução da Reurb-S no município. Recomenda-se a adoção de estratégias mais eficazes de cadastramento territorial, com visitas domiciliares técnicas, conduzidas por profissionais qualificados, capazes de orientar as famílias, reduzir barreiras burocráticas e estabelecer uma comunicação direta e empática com os moradores. A

colaboração ativa com lideranças comunitárias e movimentos sociais é igualmente essencial para consolidar laços de confiança e garantir a efetiva participação da população nas decisões.

Adicionalmente, torna-se urgente a reavaliação do contrato com a empresa responsável pela execução do processo, dada a ineficiência das etapas até aqui realizadas. A má prestação de serviços compromete a credibilidade da política pública e reforça a desconfiança dos moradores em relação às promessas institucionais. A regularização fundiária não pode ser tratada como um serviço técnico terceirizado, desvinculado de sua função social e política. Deve ser concebida como ação estruturante do Estado, com responsabilidade direta do poder público.

Somente por meio de uma atuação integrada, participativa e sensível às singularidades do território será possível romper com os ciclos históricos de invisibilidade e exclusão que caracterizam a realidade da Comunidade da Paz. A regularização fundiária, neste sentido, deve ser entendida não como uma concessão estatal, mas como um ato de reparação histórica e de justiça socioespacial.

Por fim, reafirma-se que a informalidade urbana não constitui uma exceção no planejamento urbano, mas uma expressão das estruturas de poder que historicamente moldaram as cidades brasileiras. Essa informalidade decorre de processos excludentes, ancorados na omissão do Estado, na especulação fundiária e na ausência de políticas públicas voltadas à inclusão. Quando aplicada de maneira crítica, articulada e sensível às realidades locais, a Reurb-S pode, sim, contribuir para a superação da vulnerabilidade habitacional e para a consolidação do direito à cidade como um direito coletivo e universal. No entanto, essa transformação exige que o poder público abandone práticas pontuais e fragmentadas e adote uma política urbana orientada por princípios democráticos, redistributivos e territorialmente situados.

A Comunidade da Paz, nesse contexto, deve ser reconhecida não apenas como um território vulnerável, mas como espaço de resistência, de construção ativa de direitos e de afirmação política. Suas vozes, experiências e trajetórias devem ocupar o centro da formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas. Superar as limitações da Reurb-S implica, assim, reconhecer a centralidade da comunidade e a função social do território, orientando a gestão urbana para a equidade, a dignidade e a cidadania plena.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Maria do Carmo. CHAER, Tatiana M.S. **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. 220 p.; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 11.124/2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: out 2023.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 10.257 / 2001.** Disponível em: [L10257 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2001-2002/2001/lei/10257.htm). Acesso em: out 2023.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei 13.465 de 11 de julho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: out 2023.

BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.424/2011 - de 16 de junho de 2011, altera a Lei nº 11.977/2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso em: jun 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Institui o Código Florestal. S.I.], 2012.** Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/>. Acesso em: jun 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766/1979, também conhecida como Lei Lehmann, trata do parcelamento do solo urbano no Brasil.** Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: jun 2024.

CARDOSO, Narayana; GARCIA, Heloíse Siqueira. **A Regularização Fundiária Urbana após a Lei nº 13.465/17 e a Admissão da Regularização Fundiária em Núcleos Urbanos Informais Consolidados após 22 de dezembro de 2016.** Ponto de Vista Jurídico, Caçador (SC), Brasil, v. 12, n. 1, p. 84–101, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/3081>. Acesso em: jun 2024.

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social. Seminário Internacional “A questão social no contexto da globalização”.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

PAGANI, Vitória Dal-Ri; CORREIA, Arícia Fernandes. **Regularização fundiária plena: uma reinterpretção através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser.** Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 149–170, fev. 2022.

SANTOS, Sara Raquel Dinis dos. **A Qualidade de Vida Urbana: aplicação de um inquérito online para avaliação da percepção individual.** Universidade do Minho. Escola de Engenharia. Dez. 2011. Disponível em: A qualidade de vida urbana: aplicação de um inquérito online para avaliação da percepção individual - CORE Reader. Acesso em: ago 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação.** Pesquisa do Déficit Habitacional, atualizada pela FJP conforme informações da PnadC 2022, analisa carências de infraestrutura urbana e do próprio domicílio e inadequação fundiária urbana. 7 de maio de 2024. Disponível em: 26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação | Fundação João Pinheiro - FJP. Acesso em: jun 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** Editora Atlas S.A. São Paulo, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso:** fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados, como redigir relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GRANJA, Laura Santos. MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Condições de viabilidade para a regularização Fundiária Plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 23, e 202122pt, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202122pt>. Acesso em: jun 2024.

HARVEY, David. **Justiça social e a cidade.** Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

HEIDRICH, Anselmo. **A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, São Paulo, 2008. HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente:** Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente:** Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. In: 12º CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS: **A questão social na América Latina: ofensiva capitalista, resistência de classe e Serviço Social.** Paraná, 2007. (CF. NBR 6023)

IBAM. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/08/urbanizacao-de-favelas-ibam-volume1.pdf>. Acesso em: jan 2025.

IBGE. **De 2010 a 2022, a população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões.** Censo, 2022. Disponível em: De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões Agência de Notícias (ibge.gov.br). Acesso em: jun 2024.

IBGE. **Biguaçu: trabalho e rendimento.** Censo, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/biguaçu/panorama>. Acesso em: nov 2024.

IBGE. **Favelas e comunidades urbanas.** Nota Metodológica nº1 sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Disponível em: liv102062.pdf (ibge.gov.br). Acesso em: jun 2024.

INSTITUTO CIDADANIA. (2001). **Projeto Moradia.** São Paulo, SP: Instituto Cidadania.

IPEA. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III:** um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / Organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2016.

KOWARICK, Lucio. **Espoliação urbana.** São Paulo, Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco:** Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34. 2009.

LEFEBVRE Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MAGALHÃES, Fernanda. VILLAROSA, Francesco di. **Urbanização de favelas:** Lições aprendidas no Brasil. Letra e Imagem, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, jun. 2003.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MONTEIRO, Adriana Roseno. VERAS, Antônio Tolrino de Rezende. **A questão habitacional no Brasil.** Mercator, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ação Civil Pública nº 0902426-66.2018.8.24.0007,** ajuizada em face do Município de Biguaçu e outros. Comarca de Biguaçu, Santa Catarina, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização Fundiária de acordo com a Medida Provisória nº 759,** de 22 de dezembro de 2016.

OLIVEN, Rubens George. Urbanização e mudança social no Brasil. In: **Dimensões sociais do processo de urbanização no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. p. 54-73. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>. Acesso em: jan 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana. 2017.** Disponível em: NUA-Portuguese-Brazil.pdf (habitat3.org). Acesso em: 15 jul 2024.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL BIGUAÇU/SC. **Lei Complementar nº 181/2019**. regulamenta a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) com base na Lei Federal nº 13.465/2017. Biguaçu, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BIGUAÇU/SC. **Lei nº 2.668/2008**. estabelece Política Habitacional de Interesse Social. Plano Diretor. Biguaçu, 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BIGUAÇU/SC. **Bairro Jardim Janaína recebe investimento de mais de R\$ 600 mil em pavimentações**. Disponível em: <https://www.bigua.sc.gov.br/bairro-jardim-janaina-recebe-investimento-de-mais-de-r-600-mil-em-pavimentacoes/>. Acesso: maio 2025.

REIS, Rosana Silva dos. **Planejamento urbano e regional**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo. Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SAGAZ. **Processo administrativo nº8635/2023**: Processo de Reurb Social pela Empresa Sagaz Empreendimentos e Gestão Imobiliária LTDA. Prefeitura de Biguaçu, 2023.

SANTOS, Joaquim Gonçalves dos. **História de Biguaçu ao Alcance de Todos**. Parte 1/ Blumenau: Nova Letra, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 2 ed. São Paulo Hucitec 1997.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora da UFSC. 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Questão social: afinal, do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, p. 85-95, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_10.pdf. Acesso em: fev 2024.

TELLES, Vera da Silva. CABANES, Robert. **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

UFSC. **Leitura Técnica, Produto nº 02**. Plano Diretor Participativo de Biguaçu. Julho de 2023.



Universidade do Estado de Santa Catarina
Centro de Ciências Humanas e da Educação
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e
Desenvolvimento Socioambiental

Discente: Cristina Bell Niles

Docente: Renata Rogowski Pozzo

Curso: Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

Pesquisa sobre Regularização Fundiária na Comunidade da Paz – Biguaçu/SC

1- Dados socioeconômicos

Nome	Parentesco	Estado Civil	Data de Nascimento	Naturalidade	Escolaridade	Trabalho	Local	Renda

2- Informações habitacionais

Casa Própria ()

Alvenaria ()

Casa Alugada ()

Madeira ()

Cedida ()

Mista ()

2.1 Forma de aquisição:

Contrato de compra e venda ()

Doação ()

Permuta de imóveis ()

Cessão ()

2.2 Tempo de moradia na cidade de Biguaçu:

1 a 3 anos ()

4 a 6 anos ()

7 a 9 anos ()

10 a 12 anos ()

13 a 15 anos ()

16 a 18 anos ()

Acima de 18 anos ()

Veio de que cidade? E por que?

2.3 Tempo de moradia na comunidade da Paz:

1 a 3 anos ()

4 a 6 anos ()

7 a 9 anos ()

10 a 12 anos ()

13 a 15 anos ()

16 a 18 anos ()

Acima de 18 anos ()

O que levou a morar nesta comunidade?

3 - Informações sobre a comunidade:

3.1 Como e por que iniciou a formação da comunidade?

3.2 Quantas famílias iniciaram a comunidade?

3.3 Como se deu a escolha do nome “Comunidade da Paz”?

3.4 Como foi a articulação da comunidade para permanecerem residindo na comunidade?

3.5 Como e em que momento a comunidade começou a crescer, e receber mais famílias?

4- Sobre a Regularização Fundiária:

4.1 Tem ciência que está acontecendo a Regularização Fundiária na Comunidade?

4.2 O que entende por Regularização Fundiária?

4.3 Está participando do processo de Regularização Fundiária?

4.4 O que espera para a comunidade após a Regularização Fundiária?

4.5 Mudará algo em sua habitação, com a Regularização Fundiária?

4.5 Considera que a Regularização Fundiária melhorara sua qualidade de vida?

Sim () Não () Por que?



Atestado_de_vers_o
_final_BU_17458510