

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

ELSIE GATIBONI ESCARRONE

DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO CHICO
MENDES (FLORIANÓPOLIS/SC)

FLORIANÓPOLIS

2021

ELSIE GATIBONI ESCARRONE

**DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO CHICO
MENDES (FLORIANÓPOLIS/SC)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental Programa de Pós-Graduação em em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – FAED, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.
Orientador: Prof. Dr. Francisco Canella

FLORIANÓPOLIS

2021

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

Escarrone, Elsie Gatiboni

Desafios da regularização fundiária urbana na região
Chico Mendes (Florianópolis/SC) / Elsie Gatiboni Escarrone.
– 2021.

138 p.

Orientador: Francisco Canella

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação,
Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento
Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis,
2021.

1. Regularização fundiária. 2. Conjunto habitacional. 3.
Urbanização. 4. Política habitacional. 5. Habitação social. I.
Canella, Francisco. II. Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação,
Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento
Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

ELSIE GATIBONI ESCARRONE

**DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO CHICO
MENDES (FLORIANÓPOLIS/SC)**

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

Orientador: Prof. Dr. Francisco Canella

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Canella

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Membros:

Prof. Dr. Lino Fernando Bragança Peres

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Florianópolis, 29 de Abril de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por ser minha fonte de amparo e amor. Agradeço meu esposo Denilton por todo incentivo e apoio. À minha filha Eva, por todo carinho e pela paciência em, por vezes, (sobretudo no período da pandemia) ter minha atenção dividida com a elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, em especial à minha Mãe Gilda, por ser a maior incentivadora e motivadora e aos meus queridos avós que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

Ao meu orientador Prof. Dr. Francisco Canella por aceitar conduzir de forma profissional e muito humana a elaboração do meu trabalho de pesquisa.

A todos os meus professores do PPGPLAN, pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Deixo um agradecimento especial à servidora municipal Juliana Hartmann Gomes, por contribuir com informações e documentos auxiliando a elaboração deste trabalho.

Também o agradecimento especial ao Oficial do 3º Registro de Imóveis Jordan Fabricio Martins e Oficial Substituto Maury Francisco Goulart, sempre muito solícitos, que também auxiliaram com informações e documentos necessários à esta pesquisa.

“Não apenas a lei produz ilegalidade e injustiça, mas também a ilegalidade e injustiça produzem a lei. ” (James Holston)

RESUMO

A vertiginosa e desordenada urbanização do Brasil trouxe desafios ao planejamento urbano e aos processos legais e administrativos pertinentes, resultando em ocupações irregulares e exclusão social. Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, e polo de atração de migrantes, tem um índice estimado de 51% de construções irregulares. O objeto deste estudo é a avaliação do atual estágio do procedimento de Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional da Região Chico Mendes, no município de Florianópolis. O projeto de urbanização, iniciado em 1990, com o projeto Habitar Brasil, seguido nos anos 2000, com o projeto Habitar Brasil BID, até hoje não teve a regularização jurídica concluída. Procedimentos como este são considerados de alta-complexidade, pois envolvem a regularização não somente dos lotes, mas também das edificações. A metodologia adotada, de caráter exploratório, caracteriza-se como uma pesquisa empírica, com a análise do fenômeno através de uma análise documental dos aspectos administrativos, legais e sociais. A coleta de dados limitou-se a documentos colhidos na Prefeitura Municipal e no Registro de Imóveis, visto que entrevistas não foram possíveis devido às regras de distanciamento social decorrentes da pandemia do Coronavírus (Covid-19). O resultado indica que o projeto de regularização fundiária necessita correções em várias fases. Atualmente, há a possibilidade de titulação imediata de apenas 275 famílias, de um total de 1.041. Foi evidenciado o descompasso entre o projeto formal e o projeto real de regularização fundiária, que mesmo após a conclusão, pouco impactará na diminuição da desigualdade e no quadro de segregação social dessas famílias no espaço urbano da Capital de Santa Catarina.

Palavras-chave: Regularização Fundiária, Conjunto Habitacional, Urbanização, Política Habitacional, Habitação Social.

ABSTRACT

The steep and unplanned urbanization in Brazil brought challenges to Municipalities regarding the urban planning and land registry. The outcome was illegal settlements and social exclusion. Florianopolis, the capital of Santa Catarina state, is notorious for attracting migrants and has a staggering index of 51% of illegal buildings. This study aims to evaluate the progress of the Land legalization in the Social Housing located in Chico Mendes área, in the municipality of Florianopolis. The urban planning started in the early 90s with the Project called Habitar Brasil, followed in the 2000s by the Project Habitar Brasil BID, it wasn't concluded to the present date. Procedures like this are considered as high-complexity ones for requiring both land and building legalization. With an exploratory approach, the methodology is characterized as empirical research, with the phenomenon observation, through a document analysis covering the aspects under the administrative, legal, and social perspectives. The data collection was limited to documents gathering from City Hall and Land Registry Office (Notary). Due to Corona vírus pandemic and hence social distancing rules, it was not possible to undergo interviews. The result indicates that the land regularization project needs corrections in several phases. Currently, there is the possibility of immediate titling of only 275 families, out of a total of 1,041. The mismatch between the formal project and the actual land regularization project was evidenced, which, even after completion, will have little impact on the reduction of inequality and on the framework of social segregation of these families in the urban space of the capital of Santa Catarina.

Keywords: Land Regularization, Urbanization, Housing Policy, Social Housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização do Bairro Monte Cristo	57
Figura 2 - Localização das comunidades Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte e Chico Mendes	58
Figura 3 - Divisão territorial das Comunidades no Bairro Monte Cristo	63
Figura 4 – Etapas e requisitos	74
Figura 5 – Abrigo provisório “Carandiru”	81
Figura 6 – Layout Sobrado	82
Figura 7 – Fachada Sobrado	82
Figura 8 - Linha do tempo Habitat Emergente	86
Figura 9 – Fases da Regularização Fundiária Urbana de Conjunto Habitacional	99
Figura 10 - Projeto no Registro de Imóveis	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ações executadas no projeto de Urbanização de Assentamento

Subnormal (UAS) Chico Mendes84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População e Taxa de Crescimento Geométrico Anual.....	41
Tabela 2 - Projetos do Programa Habitar Brasil – BID, em Santa Catarina	67
Tabela 3 - Aspectos positivos e negativos das ações executadas no projeto de urbanização e regularização fundiária da Região Chico Mendes	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
COHAB/SC	Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
HB	Habitar Brasil
HBB	Habitar Brasil BID
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 CAPÍTULO 1 – O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGISLAÇÃO CORRELATA.....	28
1.1 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SOLO E SEGREGAÇÃO SOCIO-ESPACIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS	28
1.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS	35
1.3 MARCO LEGAL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	43
2 CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA: REGIÃO CHICO MENDES 56	
2.1 O BAIRRO MONTE CRISTO E A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES CHICO MENDES, NOVO HORIZONTE E NOSSA SENHORA DA GLÓRIA 56	
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS NA COMUNIDADE CHICO MENDES – PROGRAMA HABITAR BRASIL E PROGRAMA HABITAR BRASIL BID.....	64
3 CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA REGIÃO CHICO CHICO MENDES	71
3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA REGIÃO CHICO MENDES E A LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	71
3.2 A REGULARIAÇÃO FUNDIÁRIA DA COMUNIDADE CHICO MENDES – A INTERVENÇÃO URBANISTICA E SOCIAL	78
3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA COMUNIDADE CHICO MENDES – INTERVENÇÃO JURÍDICA	91
3.3.1 Fases da Regularização Fundiária.....	92
3.3.2 Atuação do Município de Florianópolis nas Fases da Regularização Fundiária da Região Chico Mendes	97
3.3.3 Regularização do Terreno	100
3.3.4 Regularização dos Lotes e Abertura das Matrículas Imobiliárias.....	101
3.3.5 Cadastro das Famílias e a Titulação dos Imóveis	103
3.3.6 Licenciamento das Edificações e Regularização das Benfeitorias	106

CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS.....	118
GLOSSÁRIO.....	127
APÊNDICE A - PLANO DE AÇÃO PARA CONTINUIDADE NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	128
APÊNDICE B – PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO	133
APÊNDICE C – EXIGÊNCIAS LEGAIS DO REGISTRO DE IMÓVEIS	136

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os grandes centros urbanos brasileiros têm passado por mudanças significativas em sua organização. Na maioria dos casos, as cidades cresceram com pouco ou nenhum planejamento e as ocupações em áreas irregulares foram se consolidando como a principal alternativa de moradia para as populações de baixos rendimentos.

Os censos demográficos apresentam dados relevantes quanto à velocidade da urbanização brasileira. Nos últimos cem anos a população urbana passou de 10% para 84%. Em números absolutos, de 1940 a 2010, a população das cidades passou de 19 para 138 milhões (IBGE, 2010). Tal crescimento se deve às profundas transformações políticas e econômicas do período, que impulsionaram a industrialização e a urbanização.

Dados do IBGE apontam que a capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, no ano de 1940 somava uma população municipal de 46.771 habitantes, já em 2010 era composta de 421.203 habitantes, sendo destes, 15.960 de população rural e 405.243 de população urbana (IBGE, 2010), 508.826 pessoas, segundo as estimativas do IBGE para 2020. Porém, neste íterim, o Poder Público não apresentou tratativas eficazes e suficientes de políticas habitacionais para principalmente a população de baixa renda.

Grostein (2001, p.14) destaca em sua análise, que a velocidade da urbanização em si não é um problema, mas que de forma geral em nosso país, as respostas sociais às necessidades habitacionais ocorreram desassistidas de políticas públicas ou tratadas de forma ineficaz, resultando em grande parte os processos de autoconstrução e informalidade fundiária como os promotores do desenho do espaço urbano brasileiro.

A pobreza e a desigualdade são características estruturais que acompanham o desenvolvimento brasileiro com um processo crescente de precarização e informalização das relações de trabalho. Com isso, parcela significativa da população apresenta insuficiência ou insegurança de renda, o que limita as suas possibilidades de endividamento e conseqüentemente, limitando as possibilidades de acesso ao mercado formal de moradia (CARDOSO, 2007, p. 219).

O desenvolvimento econômico associado à urbanização também foram fatores agravantes da incapacidade do poder público em realizar investimentos em infraestruturas urbanas e em ampliar a sua capacidade de regulação do mercado imobiliário. Além dos problemas ambientais gerados pela ocupação de terras inadequadas e do custo elevado das soluções técnicas para urbanizar as áreas já ocupadas, gerou-se, conforme Cardoso (2007, p. 223) uma enorme desigualdade de acessibilidade e serviços, resultando numa enorme disparidade entre os preços da terra nos mercados formais e as possibilidades de renda da maioria da população.

É nesse quadro de escassez relativa de terra urbanizada a preços acessíveis que se dá a divisão entre a cidade legal, devidamente regularizada ocupada por imóveis comerciais e residenciais, e a cidade ilegal, formada por ocupações irregulares, resultado de ocupações, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, localizados principalmente nas regiões periféricas.

No contexto local, nas décadas entre 1950 e 1970, Florianópolis inseriu-se na mesma dinâmica de crescimento das outras cidades brasileiras, acompanhando as médias nacionais, cujo aumento populacional podia ser explicado pelas intensas migrações campo-cidade do período. As demandas resultantes desse processo e os subsequentes investimentos do poder público e do setor privado aumentaram o mercado de consumo na cidade. Neste cenário, evidenciou-se a existência dos problemas sociais, os quais se distribuíam desigualmente no espaço (CANELLA, 2011, p. 67).

A capital catarinense é marcada pela grande incidência de núcleos urbanos informais, clandestinos ou irregulares, sob a forma de parcelamento de solo, conjuntos habitacionais, ou condomínios verticais ou horizontais. Levantamento realizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF, 2019) constatou que 51% das edificações na cidade foram construídas de maneira irregular, sendo que 35% das ocupações atualmente poderão ser enquadradas em programas de Regularização Fundiária Urbana.

No Brasil, até o final dos anos 1970, grande parte dos programas e políticas sociais urbanísticas tinham como premissa a remoção total dos assentamentos irregulares. Essas remoções tiveram resultados desastrosos, com transferência das famílias para conjuntos habitacionais localizados nas

periferias distantes e desprovidos de qualquer infraestrutura. Com o processo de redemocratização, surgiram no país diversas experiências de urbanização de assentamento irregulares, com a manutenção da população no próprio local, dando início a processos de urbanização, com a implantação da infraestrutura e regularização fundiária com a garantia da propriedade para essas famílias (Programa Habitar Brasil BID/IDB, 2010, p. 10).

Na Constituição Federal de 1988, enquanto grande marco da redemocratização no Brasil, tratou de uma série de matérias que passaram a ter a dimensão de direitos, como aqueles de primeira dimensão (vida, liberdade de locomoção, liberdade de opinião, etc.) e direitos de segunda dimensão (direito à saúde, direito à alimentação, direito à moradia, etc.) esses novos direitos se organizam em políticas públicas nacionais, e conforme Prestes (2020), com a dimensão de estado, e não de governo, ou seja, são políticas públicas de trato permanente, que precisam se manter independentemente da troca de representantes de quatro em quatro anos. Podendo mudar o formato, o modo com que o tema é entendido, prioridades alteradas, mas não podem acabar, pois são garantias do mínimo existencial e constantes no núcleo duro do direito.

O Direito à moradia foi inserido no texto constitucional no art. 6º da CF, como um direito social, que é um direito fundamental. Dentro da perspectiva da moradia, a habitação social passa a vigorar como um direito social e abrindo espaço para a criação de novos instrumentos, como o Estatuto da Cidade.

A partir do marco legal, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, uma série de conteúdos nasceram buscando garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nascendo matérias como a usucapião especial urbana, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, a usucapião coletiva, e neste universo se insere a regularização fundiária, que surgiu como desenvolvimento de mecanismo de acesso à cidade, e não só do legislativo, como também já iniciada pelo próprio Poder Judiciário através de Provimentos como o “Lar Legal” (Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina).

A legislação da regularização fundiária surge pela primeira vez como um “microssistema” conforme Sarlet e Prestes (2020), com a Lei Federal nº 11.977/09 — conhecida como Programa Minha Casa, Minha Vida — com institutos e diretrizes próprios, possibilitando tratar, de modo compreensivo e integrado, o âmbito urbanístico, ambiental, administrativo, social, jurídico e registral das áreas envolvidas.

Os programas de regularização fundiária e urbanização passam a ser descritos como as ações integradas em assentamentos informais visando às melhorias das condições físico-urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas da área proposta. Seu desenvolvimento depende de um plano, de políticas públicas urbanísticas, de fiscalização das ações governamentais, de empenho do Office Imobiliário e o protagonismo dos municípios e dos moradores como imprescindíveis para a efetivação e conclusão do procedimento.

Após alguns 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, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei 13.465/17, que expressamente revogou os dispositivos daquele diploma afetos ao assunto.

Neste percurso dos instrumentos de regularização urbana, os municípios necessitam ir adequando seus programas de urbanização e regularização as ferramentas legislativas que foram sendo disponibilizadas, e alguns casos, até mesmo os projetos iniciados há décadas atrás, mas com ações em trânsito, precisaram acompanhar e se ajustar às novas ferramentas e instrumentos jurídicos, para garantir a finalização do projeto e o registro das áreas.

No presente caso em estudo, a prefeitura de Florianópolis implantou um projeto de intervenção urbanística e regularização fundiária na Região Chico Mendes, composta pelas comunidades: Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória e mais uma área margem da via expressa (BR 282), localizada na região continental de Florianópolis, área se caracterizava como ocupação irregular com uma área em torno de 130 mil m², com uma população representada por 1.041 famílias (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2019).

No ano de 2000, o Município de Florianópolis assinou com a União, um contrato de repasse para implantação de projeto integrado de Urbanização de

Assentamentos Subnormais, dentro do programa Habitar Brasil-BID-HBB, através desse contrato foram executadas “diversas ações, tanto na área e desenvolvimento institucional como obras de infraestrutura urbana, serviços sociais básicos, habitações e de desenvolvimento social e comunitário” (PMF, 2019).

A partir da data do contrato, no ano de 2000, foram iniciadas as intervenções que transcorreram no período de mais de 10 anos, no ano de 2014, foram iniciadas as ações e cadastro socioeconômico e pesquisa de avaliação de pós ocupação, com vistas à titulação dos lotes, caracterizada como a última etapa da regularização fundiária e tendo como objetivo a finalização do contrato Habitar Brasil BID – Chico Mendes. No ano de 2018 foi instituído (por meio do Decreto nº 18.281) o Grupo de Trabalho para ações da regularização fundiária da área; e mesmo após a execução de várias obras, e várias tentativas de prosseguimento das ações, passados 21 anos desde a data de início do programa o processo de regularização fundiária ainda não foi finalizado.

Peres (1994, p. 509) contribuindo para compreender os 30 anos de luta por moradia em Florianópolis, descreve o processo de ocupação da comunidade Chico Mendes como a “ponta do iceberg”, toda uma história de atrasos e omissões por parte do estado. Rematando o quadro de carências que se desenvolveram nos demais assentamentos oficiais e privados da área, desmascarando o discurso dos anos 70 da aclamada – casa própria - nos projetos habitacionais populares. Com isso, o Autor evidenciou que a situação em que vive esta população é o maior testemunho da distância entre o discurso e a prática das ações estatais.

Desde então, significativos trabalhos acadêmicos abordaram diversas perspectivas deste projeto urbanístico na região Chico Mendes.

Lopes (2000) Arquiteto e servidor público do Município de Florianópolis integrante da equipe da criação do Projeto Chico Mendes apresentou em sua dissertação à experiência habitacional no município de Florianópolis e os projetos desenvolvidos, abordando as lógicas e estratégias utilizadas para o reassentamento desses espaços.

Korc (2005), acerca das ações de negociação no processo de remanejamento das famílias atingidas pelo programa Habitar Brasil BID,

levantando aspectos que influenciaram negativamente no processo de negociação na Região Chico Mendes;

Cardoso (2005), avaliou o procedimento da regularização fundiária e o programa habitar Brasil BID em alguns municípios de Santa Catarina, incluindo a Comunidade Chico Mendes, sob os aspectos jurídicos e administrativos, ao final indicando a inadequação e ausência de estrutura nas prefeituras municipais para o planejamento, execução, gestão e manutenção da política de regularização fundiária.

Cervelin (2006), tratou do papel da Caixa Econômica Federal – Caixa e do serviço social na habitação popular a partir do programa Habitar Brasil – BID indicando os desafios para a gestão e execução das políticas habitacionais.

Lima (2006), apresentou estudo sobre as famílias do Bairro Monte Cristo em Florianópolis na perspectiva da proteção social, e para tanto, expôs a história e organização do bairro, as características dos moradores, os meios de subsistências e os serviços oferecidos, aspectos que possibilitam a formação de um panorama geral do contexto em que estavam inseridos.

Soares (2007), acerca do processo de negociação no programa Habitar Brasil BID, revelou uma relação não equânime entre o poder executivo local e as famílias em que tiveram suas casas atingidas pelo projeto urbanístico. Nesta realidade o remanejamento e reassentamento das famílias envolvidas no programa corroboraram um processo de tensões, inseguranças e questionamentos que, de forma implícita, desvelam uma condição de não reconhecimento da cidadania subalternizada desses sujeitos de direitos.

No campo da sociologia política, a análise de Rosa (2007), acerca de gênero e habitação, na participação feminina na comunidade Chico Mendes, também levanta questões com relação a insegurança por parte dos moradores de serem despejados no caso de inadimplência com os contratos firmados com o município de Florianópolis/SC.

Silva (2008), no campo de conhecimento do Serviço Social, tratando da análise da participação social na experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes demonstrou a negligência por parte do setor público no envolvimento dos moradores nos processos participativos e decisórios da comunidade Chico Mendes.

Cardoso (2010) no campo da engenharia civil no estudo de caso do Projeto Chico Mendes, Projeto Jaraguá 84 e Projeto Morar Bem – Comunidades Pedregal e Metropolitano - São José, destacou que falta de experiência dos gestores e técnicos e descontinuidade administrativa, a falta de um cadastro territorial multifinalitário que contemplasse a realidade dos assentamentos precários uma maior priorização das ações de urbanização, em detrimento das ações de caráter social e jurídicas.

Também na área da engenharia civil, Vendruscolo (2011), tratando do cadastro territorial multifinalitário no exercício da função social da propriedade, tendo o projeto de regularização fundiária da comunidade Chico Mendes como estudo de caso, indicou que um dos maiores entraves encontrados durante a realização das obras de regularização fundiária no projeto Chico Mendes foi a ausência de uma ferramenta capaz de contemplar a realidade dos assentamentos precários em toda sua amplitude e que o Cadastro Territorial Multifinalitário auxiliaria no fornecimento do diagnóstico da realidade da comunidade local.

Justino (2011), tratando da trajetória da política de habitação em Santa Catarina em tempos recentes (1986-2009), apontou no trabalho a atuação do Estado no que se refere a implementação da política de Habitação no caso das 8 cidades catarinenses participantes do Programa Habitar Brasil – BID, abordando especificamente o projeto na Região Chico Mendes.

No decorrer da pesquisa Justino (2011), indicou alguns pontos que afetaram a implementação do programa HBB, como o reduzido número de técnicos; ausência de consultorias, sobretudo na área social, para especializar os agentes públicos; troca dos gestores municipais e sua influência e atraso no trâmite do programa; burocratização no repasse de relatórios e liberação de recursos para Caixa Econômica Federal; e por fim, apontando que a execução do programa ocorreu como um jogo de interesses políticos e que os municípios, em sua maioria, não estavam aptos para executar um programa habitacional de tamanha complexidade (JUSTINO, 2011, p. 153-154).

Luiz (2013), com o trabalho “Gente e Gesto na Cidade ‘Formalizada’” trouxe um contrapondo à intervenção na área Chico Mendes, denominado o processo como “formalização”, em virtude da imposição das características da

dita cidade formal, impactando na dinâmica de vida urbana, sociabilização e segurança desta comunidade. Segundo a Autora (2013, p.7), as ações do programa apesar de trazerem essa reestruturação, “acabaram por desmobilizar parte da população em função das mudanças de endereços, perdas de identidade e das relações de sociabilidade”.

Santos (2018), na linha de pesquisa em educação, tratando do confinamento e adultização da infância da família trabalhadora na comunidade Chico Mendes, a autora aproximando-se do contexto investigado percorreu o caminho histórico da constituição da comunidade e o perfil das famílias residentes na comunidade Chico Mendes, apresentando elementos acerca da constituição histórica e do processo de urbanização do Bairro Monte Cristo, que foram utilizados na revisão bibliográfica deste trabalho.

Foram análises, avaliações e críticas acerca das intervenções urbanísticas e sociais na comunidade, e também do projeto de Urbanização do Programa Habitar Brasil BID, como um todo. Apesar disso, com relação ao procedimento registral da regularização fundiária, todos os trabalhos apontaram para ações municipais como um processo em trânsito, e não se tem conhecimento do estágio do procedimento e o porquê de mesmo após 20 anos de seu início, a titulação dos ocupantes ainda não foi formalizada.

Consciente das discussões atuais e mais polêmicas acerca do real efeito da regularização fundiária, que por vezes, de forma errônea, pode se concentrar apenas na regularização jurídica e de reconhecimento de títulos individuais de propriedade sem a adequação urbanística, ambiental e de integração socioespacial dessas áreas e pessoas.

No presente caso, de forma inversa, houve a intervenção urbanística por parte do Município e o processo de regularização jurídica não acompanhou o projeto.

A regularização jurídica se refere à propriedade, ao parcelamento e edificação do solo urbano e a legalização do registro constante no Registro de Imóveis, considerada uma base de garantia ao morador de permanência no local, segurança individual e prevenção de conflitos.

Desta forma, diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho é apresentar uma pesquisa empírica e multidisciplinar (jurídica, registral,

administrativa e social) voltada a análise do procedimento de Regularização Fundiária Urbana na Região Chico Mendes, auferindo seu atual estágio e identificando os possíveis gargalos que impedem a conclusão do processo, para que ocorra a respectiva titulação dos moradores da comunidade e a finalização do contrato entre Município de Florianópolis e Caixa Econômica Federal.

Para tanto, buscar-se-á uma compreensão do contexto histórico das ocupações hoje sob regularização; identificar as ações propostas pelo Município de Florianópolis para o projeto de Regularização Fundiária urbana; analisar o tipo de Regularização Fundiária enquadrada pelo Município; comparar as ações indicadas em relatórios para Caixa Econômica Federal com as ações propostas no Registro de Imóveis; e por fim, analisar o status do procedimento, ou seja, em que estágio se encontra e os entraves para conclusão do processo de Regularização Fundiária Urbana na Região Chico Mendes.

A execução deste trabalho busca contribuir para uma melhor compreensão do atual estágio do processo de regularização fundiária, apresentando levantamentos que auxiliem na análise dos fatores que influenciam como entraves para a efetiva conclusão o projeto de formalização do conjunto habitacional e de lotes da Região Chico Mendes que se encontram na informalidade e à margem do sistema jurídico/registral.

Com relação à aderência deste trabalho com o programa de pós-graduação, a Regularização Fundiária foi disposta no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos jurídico e políticos da política urbana, ou seja, é também uma das importantes ferramentas municipais para a gestão do território.

A escolha do tema se deu, inicialmente, a partir de minha formação profissional, primeiro como escrevente em Registro de Imóveis, tendo atuado por cinco anos; e segundo, pelo exercício, por oito anos, na advocacia voltada para os temas de imobiliário, urbanístico, notarial e registral.

O tema também foi selecionado pela a partir da observação da necessidade de estudos acerca da relevância e utilização do procedimento de Regularização Fundiária no âmbito municipal, valendo-se da Região Chico Mendes como referência, almejando fornecer uma pesquisa suficiente para colaborar na aplicação do instrumento de regularização urbana, visando à

proteção ao direito à moradia, principalmente compreendida pela população socialmente vulnerável.

Na perspectiva social, busca-se pelo estudo da Regularização Fundiária observar sua relação enquanto instrumento para materialização da função social da cidade e do direito à moradia, taxativamente descrito no rol de direitos sociais previsto no art. 6º da nossa Constituição Federal de 1988, refletindo acerca dos efeitos da titulação dos ocupantes enquanto resgate da cidadania ou meramente como uma resposta imediata à informalidade imobiliária.

De outro lado, espera-se que as esferas públicas possam se favorecer do presente estudo, visto que a análise dos fatores que impedem a conclusão da Regularização Fundiária na comunidade do Monte Cristo, podem auxiliar na identificação de gargalos na execução das atividades do procedimento em outras áreas regularizáveis.

Quanto à metodologia aplicada, considerando o acima exposto, a presente dissertação possui caráter exploratório, uma vez que busca proporcionar uma visão geral sobre um fato (GIL, 2008) que, neste caso, diz respeito à identificação do estágio que se encontra o procedimento de Regularização Fundiária na Comunidade Chico Mendes, da legislação utilizada no trâmite do processo e dos entraves para a conclusão do projeto de regularização.

Na escolha da estratégia de pesquisa, o método de pesquisa selecionado foi o estudo de caso, enquanto pesquisa empírica que busca melhor compreender um fenômeno contemporâneo, complexo e no seu contexto real. Em relação à abordagem do problema será a qualitativa, recorrendo à interpretação dos fenômenos e à percepção da pesquisadora para realizar a descrição dos mesmos, através do processo indutivo, ou seja, da análise de algo específico, observar uma situação para chegar a uma verdade (VIELA JÚNIOR; PASSOS, 2020, p. 19).

Como em toda pesquisa, devem ser consideradas as limitações deste trabalho. Neste caso, teve-se como uma das principais limitações a impossibilidade do trabalho presencial em campo, com a elaboração das entrevistas pessoais, visto que não foram possíveis devido às regras de distanciamento social decorrentes da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

Também, há que pontuar que se trata de um projeto de regularização fundiária em trâmite, o que não permite que se tenha resultados conclusivos quanto a determinados aspectos.

Há também se ressaltar a dificuldade no acesso a informações, dados e documentos públicos. Que pode ter se dado em razão desta pesquisa avaliar, de alguma forma, a prestação de um serviço público. Mas também pela dificuldade durante as regras de distanciamento social, de ter acesso a dados e documentos digitalizados ou em formato digital. Que no presente caso acarretou em atraso no processo de coleta de dados.

Contudo, a abrangência e complexidade do tema, possibilitou importantes descobertas com relação ao trâmite e estágio do processo de regularização fundiária na Região Chico Mendes, que trazem aprendizados significativos para as políticas de habitação.

Desta forma, para alcançar os objetivos da pesquisa, a investigação foi dividida em duas etapas principais: a primeira com a revisão de literatura e a busca pelo estado da arte do processo de urbanização e regularização fundiária. Na sequência, pesquisa bibliográfica de monografias, dissertações e teses sobre a região, que permitissem o resgate dos processos de participação comunitários, e informações Programa Habitar e Habitar Brasil BID, possibilitando uma análise retrospectiva.

A segunda etapa, contempla a coleta de dados que se deu através apenas da técnica documental, visto que entrevistas não foram possíveis.

A técnica documental se deu a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, tendo tido como fontes primárias os documentos compilados com esta pesquisa, em especial os fornecidos pela Secretaria de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis e 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, sendo eles:

a) Termo de Contrato entre o Município de Florianópolis e a Empresa responsável pelos trabalhos técnicos (Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia);

b) Modelo do pré-contrato de compromisso de compra e venda entre o município e os moradores;

c) Portarias 670/2018 e 780/2018 com metas de finalização dos procedimentos de Regularização Fundiária; Documento técnico solicitando a prorrogação do prazo de vigência do contrato entre o município e a Caixa Econômica Federal;

d) Atualização Cadastral e Avaliação Pós-Ocupação das famílias na área do projeto Chico Mendes;

e) Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (APÊNDICE – A);

f) Doc. Técnico nº 51/SMI/SHSA/DH/2020, Solicitação de Prorrogação de prazo de vigência do Contrato de Repasse nº 0105619-80/2000 – HBB Chico Mendes (APÊNDICE B).

Fornecidos pelo 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis:

a) Exigências legais de 13/08/2019, ref. ao protocolo 115.687(APÊNDICE C); e

b) Mapa da área da Regularização Fundiária da comunidade Chico Mendes.

A dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro versando acerca da ocupação do solo urbano brasileiro, evolução das legislações, principalmente no que tange a ocupação do solo e regularização, diretrizes governamentais e a crise habitacional brasileira e contextualização histórica da urbanização em Florianópolis.

Já no segundo capítulo, buscou-se entender a situação fundiária da área de estudos, a comunidade Chico Mendes, abordando, para tanto, aspectos históricos, sociais e econômicos sobre a formação da Região e ocupação do Bairro Monte Cristo, apresentação Programa Habitar Brasil BID-HBB, desenvolvido na localidade.

No capítulo terceiro, apresenta-se o novo marco legal trazido com a edição da Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/17, que modificou em muitos aspectos as experiências que o Município já tinha com o tema. Buscou-se então apontar de forma organizada os procedimentos e fases da regularização fundiária, analisando-se em que estágio o procedimento se encontra, e os entraves para conclusão do processo de Regularização Fundiária Urbana na Região Chico Mendes.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, sintetizando os resultados obtidos com a pesquisa e as referências bibliográficas.

CAPÍTULO 1 – O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGISLAÇÃO CORRELATA

Neste capítulo abordar-se-á o processo de ocupação do solo e segregação socioespacial nas Cidades brasileiras. Recuperando os conceitos do marco legal da legislação urbanística e regularização fundiária.

1.1 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SOLO E SEGREGAÇÃO SOCIO-ESPACIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS

A América Latina é a região mais urbanizada do mundo, mas também uma das menos povoadas em relação ao seu território. Conforme relatório da ONU-Habitat, o programa da ONU para Assentamentos Humanos, 75% de sua população vive em cidades, uma proporção superior à do grupo de países desenvolvidos. Em que pesem as muitas diferenças existem entre os países da região, “de modo geral, a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental” (ALFONSIN; FERNANDES, 2006, p.3).

Em tal processo de urbanização, a formação de favelas nem sempre se dá do mesmo modo em todos os países. Embora o padrão dominante global seja a expulsão dos pobres do centro, “algumas cidades do Terceiro Mundo reproduzem a segregação urbana à moda Estados Unidos, com a classe média pós-colonial fugindo do núcleo para condomínios fechados e para as chamadas ‘cidades periféricas’”(DAVIS, 2006, p. 42).

Conforme Milton Santos (1982), numa perspectiva subcontinental, na América Latina a repartição da população dentro da cidade reveste-se de forma variada, mas via de regra, se dá através de uma segregação espontânea resultante de um jogo de fatores, que acabam por reunir aqueles com maior poder aquisitivo numa parte da cidade, os indivíduos em situação de vulnerabilidade social em outra, enquanto a classe média e classe média baixa vivem numa disputa dos demais espaços disponíveis.

A segregação residencial, conforme Castells (1983, p. 250), é um processo que origina a tendência à uma organização em áreas de

homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas. É um processo originado da localização diferenciada nos espaços urbanos das classes sociais fragmentadas.

Para Villaça (2001, p. 143) há segregações das mais variadas naturezas nas cidades brasileiras, principalmente de classes e de etnias ou nacionalidades. Contudo, o mais conhecido padrão de segregação é o do centro x periferia: “o primeiro dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos”. O autor também trata dos conceitos de segregação voluntária e involuntária, indicando o caráter de luta da segregação e luta de classes, e complementa: “Se há luta, há, evidentemente vitoriosos e derrotados. Os primeiros desenvolvem a segregação voluntária e os segundos, a involuntária (p.147)”.

O reconhecimento da "cidade partida", da segregação espacial, do aumento da pobreza, do apartheid social, já constituem uma progressão para uma sociedade que é tão alienada em relação à dimensão dos excluídos, neste sentido, Maricato, descreve que:

A chamada "violência urbana" é uma manifestação daquilo que se procura tanto esconder, mas que extravasou seus espaços de confinamento. A representação elaborada pelas camadas dominantes, da cidade hegemônica ou da cidade virtual, está sofrendo um sério revés, com o aumento da violência. A concretude escapa pelas frestas da hábil construção. Mas além dessa constatação que não evita uma abordagem dual, há um artilho que exige reflexão (MARICATO, 1995, p. 03).

Meyer (1979), descreve que o crescimento urbano no Brasil, enquanto fenômeno segregacional é explicado pelo movimento do campo para cidade, em função da industrialização, criando o “exército industrial de reserva”. Para alcançar esses objetivos, a cidade cresceu atendendo os interesses econômicos e muito precariamente os interesses dos habitantes. Conforme a autora, “os aspectos patológicos deste desenvolvimento da rede urbana se manifestam na proliferação de zonas de segregação, nos subúrbios mal equipados, nas cidades dormitórios, enfim, na geração de uma marginalidade urbana” (p. 153).

A população de baixa renda ao migrar para os centros urbanos sem condições de acesso à moradia regular, acabam por instalar-se em áreas

irregulares, como agentes modeladores na produção do espaço urbano. Conforme explica Correia (1993), a produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e ao mesmo tempo uma estratégia de sobrevivência. As ocupações correspondem à uma solução de um problema duplo, o da habitação e o de acesso ao local de trabalho.

Aponta Rolnik (1995, p.40 - 41), que hoje é de fácil identificação os territórios diferenciados, pois conforme a autora, “é como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeça feito de peças diferenciadas onde cada um conhece o seu lugar e se sente estrangeiro nos demais”. Este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial.

Os espaços segregados e permeados por desigualdades sociais, geralmente apresentados nas regiões metropolitanas brasileiras, são resultantes, principalmente, da má distribuição de renda, conforme, Sugai:

Nos espaços intraurbanos que o separatismo social adquire visibilidade através da segregação espacial, estudos recentes sobre a criminalidade e a violência urbana sugerem que a disseminação da violência mantém uma estreita relação com a segregação espacial, a qual contribui para ampliar o conflito. O fenômeno das segregações que "destroem morfologicamente a cidade e ameaça a vida urbana", não resultam de acasos e nem de conjuntura locais, alertava Lefebvre. A segregação prevalece porque "social e politicamente, as estratégias de classe visam à segregação (2002, p. 12):".

Villaça (2003, p. 342) também aponta a segregação como um mecanismo de dominação e exclusão, na medida em que “[...] impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado. Pode ser o conforto de um serviço de transportes, um bom parque, os serviços públicos”. Já no caso da segregação espacial urbana, esta atua através da acessibilidade e mobilidade na cidade, ou seja, “[...] através das facilidades ou dificuldades de locomoção no espaço urbano. [...] entendendo-se acessibilidade em termos de tempo e custo de deslocamento no espaço urbano”.

O processo de segregação social e exclusão espacial é um processo histórico, estrutural e que marca a lógica do sistema capitalista de produção do espaço, que procura sempre novos empreendimentos, novas localizações e incentivam da aglomeração por meio da especulação imobiliária, processos que

servem como motrizes na proliferação de formas de ilegalidade nas cidades e que tem caracterizado crescimento urbano brasileiro.

O limitado acesso legal à propriedade fundiária vivenciado pela vasta maioria de brasileiros, com preços da terra altos e os salários baixos, força muitos deles à alguma forma de acesso ilegal à propriedade fundiária e à autoconstrução de suas moradias, resultando com severas consequências para a cidadania civil. Conforme descreve Silva, (2000, p.87) “a irregularidade produz as únicas soluções de moradia cujo custo é suportável pela população de baixa renda”. O espaço urbano é distribuído e separado por um processo de seleção econômica, no que Holston denomina de “distribuição centrífuga da desigualdade”, resultando numa distribuição seletiva das áreas na cidade e dos direitos dos seus cidadãos, fazendo com que a “segregação espacial e a diferenciação da cidadania tornassem-se processos simultâneos para essa parcela da população”, (HOLSTON, 2013, p. 255).

Neste sentido, Holston (2013), também indica que as classes trabalhadoras do Brasil vêm articulando uma formulação diferente de cidadania, uma “cidadania estranhada”, uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneiras de legitimam e reproduzem a desigualdade:

Depois de 1930, essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores estabelecidos e os novos imigrantes conseguiam garantir uma residência na economia urbana do Brasil que se industrializava. E fizeram-no construindo barracos numa subdivisão periférica que quase sempre era ilegal e não dispunha dos serviços de infraestrutura. (HOLSTON, 2013, p. 204-205).

A ideia de que as parcelas pobres residentes nas metrópoles são usadas como reservatório de mão de obra, tratadas como excluídos sociais e condenados a subcidadania, segundo Kowarick (2009, p.8), a chamada subcidadania, entendida pelo autor como o “processo político que produz uma concepção de ordem estreita e excludente” que se mostra na “irregularidade, ilegalidade ou clandestinidade face a um ordenamento jurídico-institucional que, ao desconhecer a realidade socioeconômica da maioria, nega o acesso a benefícios básicos para a vida nas cidades”.

Kowarick, (2009, p. 67 a 69), também descreve acerca da vulnerabilidade socioeconômica e civil de parcela da população brasileira que vive em situação

de desproteção no que se refere às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania. O termo vulnerabilidade socioeconômica e civil é aplicado em alusão ao desrespeito aos direitos civis, principalmente no que tange à igualdade perante a lei, da integridade física das pessoas e dos direitos sociais no Brasil – direitos como o acesso à moradia digna, serviços médico-hospitalares, assistência social, níveis de remuneração adequados.

Entre as situações de desproteção de direitos e garantias, o autor destaca a questão habitacional, que não pode ser reduzida apenas a sua localização e os serviços existentes no bairro que se localiza, mas também à qualidade da moradia:

[...] há um componente vital na determinação do padrão de vida urbana, a moradia. Ele deve ser ressaltado devido à precariedade de boa parcela das habitações e porque inexistem políticas habitacionais massivas voltadas para a população de baixa renda. Refiro-me particularmente às favelas – entendidas como ocupação de terra alheia, pública ou privada, cujas unidades habitacionais, barracos de madeira ou casas de alvenaria, estão presentes em boa parte das cidades médias e grandes do Brasil, muitas situadas em zonas insalubres ou em áreas de risco (KOWARICK, 2009, p.81).

Fernandes, 2007, investiga que nos assentamentos informais a falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida são características na vida dos seus ocupantes, resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Os grupos sociais mais pobres ao longo do processo de urbanização intensiva e dos mercados de terras especulativos, não têm tido acesso a condições adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

No debate sobre a cidade planejada e a não-planejada, Blay (1979) frisa que as cidades, sobretudo as maiores, foram se expandindo mediante condições de vida desequilibradas. Ao lado de bairros dotados de infraestrutura urbana, saneamento e serviços necessários a uma adequada condição de habitabilidade, criaram-se outros carentes de qualquer serviço público. A

diferença entre os preços dos terrenos e do poder aquisitivo dos moradores, os selecionava numa ou outra área.

Ressalta Rolnik (2015), que a formação de bairros categorizados como “ilegais” não pode ser absolutizada, pois há casos em que os habitantes que vivem em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais ou quase legais, tolerados e legitimados por leis. A formação desses bairros não tem necessariamente a violação da lei como origem, pois, conforme a Autora:

Quando os futuros moradores ocupam a terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter “proprietário” formal ou, ainda, ser objeto de disputa de vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada levando muitas vezes à consolidação da ocupação. (Rolnik, 2015, p. 175)

A moradia ilegal não é só uma incerteza estatística “é também uma experiência vivida de complexa ambiguidade, mesmo que muitas das suas consequências sejam brutalmente precisas”. Quando um lote ilegal é adquirido, as pessoas não conseguem obter o registro do imóvel até que seja corrigida a irregularidade do loteamento. Os compradores/moradores podem até obter documentos de quitação com base nesses registros, que em última análise são irregulares, mas estão sujeitos a contestação por parte do proprietário do imóvel. Os títulos de promessa ou compromisso de compra e venda podem provar a boa-fé na aquisição e a preferência na compra, mas não são títulos legítimos e privam os compradores do sentimento de propriedade do imóvel. (HOLSTON, 2013, p. 283).

Conforme anteriormente indicado, é importante observar que na situação jurídico imobiliária há um escalonamento do tipo de irregularidade, podendo relacionar-se à propriedade em si e sua aquisição, ao parcelamento do solo urbano - que pode ser irregular, clandestino ou ilegal, outra ainda, de forma adjacente, a irregularidade da edificação, que está relacionada ao direito de construir.

Morar irregularmente pode significar uma condição de insegurança permanente; e por esta razão, além de um direito social e coletivo, à moradia

regular também reflete em outros direitos constitucionais, como a saúde, a educação, o lazer e o trabalho.

Diante disso, a produção socioeconômica e político-jurídica da informalidade urbana é uma realidade dos municípios brasileiros que paulatinamente vai se ampliando e adquirindo contornos de irreversibilidade, impedindo sua paralisação e tornando improvável – e por vezes indesejável - o desfazimento dos lotes e a realocação dos moradores das áreas já constituídas, restando ao poder público buscar tratativas através de programas para a implementação de obras de infraestrutura, prestação de serviços públicos e titulação dos ocupantes.

Conforme indica a cartilha de regularização fundiária do Ministério das Cidades (atual Ministério de Desenvolvimento Regional), a informalidade urbana ocorre na quase totalidade das cidades brasileiras e embora não exclusivamente, a irregularidade é, em sua maior parte, associada a ocupações de população de baixa renda que historicamente não tiveram acesso à produção formal de habitação, e, como consequência, é impedida de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania (Ministério das Cidades, 2012, p.8).

A intervenção do estado torna-se indispensável através de financiamentos, na produção direta de habitações e/ou o procedimento de regularização fundiária. Essa intervenção acontece de forma paliativa e sedimentada. “Assim, ao mesmo tempo em que para os equipamentos de saúde há o indivíduo saudável, para a legislação urbana há a casa saudável, o bairro saudável” (Rolnik, 1995).

Os processos de segregação social e exclusão espacial são resultados do restrito acesso à terra formal e carência habitacional brasileira, que somada a precarização das relações de trabalho e a baixa resposta do Estado ao desafio imposto, resulta num padrão de informalidade fundiária que atinge a maioria das cidades no país, e não diferente é a situação fundiária e habitacional na capital de Santa Catarina, conforme será brevemente descrito no tópico posterior, em especial da Região Chico Mendes, localizada no Bairro Monte Cristo, área continental de Florianópolis e recorte espacial deste trabalho.

1.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

A proposta deste segundo título é discorrer acerca do processo da expansão urbana do Município de Florianópolis nas últimas décadas. Para tanto, buscou-se elaborar um referencial histórico a fim de resgatar este processo da organização espacial, por ser a partir desse período que começaram as ocupações e as políticas públicas urbanísticas.¹

A cidade de Florianópolis é a capital do Estado de Santa Catarina, localizada no litoral do estado e na região Sul do país. O município é composto pela ilha, algumas ilhas circundantes e uma parte continental, que integra a Região Conurbada com outros três municípios (Palhoça, São José e Biguaçu). Segundo dados do IBGE (2020), só a capital tem a área da territorial de 674,844km², com uma população de 421.240 no último censo (2010), estimada em 500.973 mil pessoas em 2019. É o segundo município mais populoso do estado (após Joinville) e o 48º do Brasil (IBGE, 2020).

Região Metropolitana de Florianópolis – RMF, inicialmente criada pela Lei Complementar Estadual n.º 162, de 1998, foi extinta pela Lei Complementar n.º 381, de 2007 e reinstituída pela Lei Complementar Estadual n.º 495, de 2010, tem seu núcleo formado pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara, com uma população estimada total pelo IBGE de mais de um milhão² de pessoas (IBGE, 2019).

Florianópolis, no período colonial denominada de Nossa Senhora do Desterro, foi fundada no século XVII por imigrantes açorianos, tendo como principal atividade econômica a portuária, além da pesca e agricultura de

¹ Conforme Campos (2009, p. 27), o programa federal “Minha Casa Minha Vida” privilegiava os financiamentos habitacionais nas regiões metropolitanas com maior limite para financiamento, prejudicando Florianópolis e cidades do entorno, devido à extinção legal da região metropolitana em 2007. Em 2009, o Autor indicava uma forte pressão por parte de empresários da construção civil e população para a novamente restabelecer a região metropolitana, como de fato ocorreu em 2010.

² Conforme estimativa realizada pelo IBGE no ano de 2019, a Região metropolitana de Florianópolis possui uma população de 1.046.358 pessoas (IBGE, 2019).

subsistência. A característica predominantemente portuária desenvolveu-se por cerca de três séculos, modificando-se somente quando da decadência desta atividade e da inserção de uma malha viária, conectando a cidade com o restante do país. (LOPES, 2005).

No século XIX, Desterro foi elevada à categoria de cidade; em 1823 torna-se a Capital da Província de Santa Catarina; em 1889, com o advento da República, as resistências locais ao novo governo provocaram um afastamento do governo central e a diminuição dos seus investimentos. Em 1894 após a vitória das forças armadas comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto, em homenagem ao Oficial, determinaram mudança do nome da cidade para Florianópolis (IBGE, 2017).

O desenvolvimento portuário e comercial do século XIX repercutiu em uma expansão urbana, que segundo Oswaldo Cabral (1979, p. 243) alterou o eixo preferencial de desenvolvimento urbano. As transformações ocorridas se caracterizam pelo surgimento da classe média e pela estruturação das classes sociais. Em Florianópolis, esta nova classe social se localizou inicialmente na parte insular, nos caminhos que ligavam o núcleo urbano com os fortes ao norte.

Analisando o processo de separação espacial das classes sociais em no século XIX, Sugai (1994, p. 26), descreve que ocorreram importantes alterações na estrutura urbana de Florianópolis concomitantemente ao surgimento das classes médias na cidade, processos que evidenciaram a separação das áreas residenciais das classes sociais no espaço urbano. “O afastamento da população mais pobre que habitava os cortiços e das atividades comerciais menos “nobres” as camadas sociais de mais alta renda efetuaram o deslocamento de seus sobrados para as primeiras quadras do Largo”.

Sugai (1994, p.27) também indica a mudança de ocupação dos setores mais ricos ocorreu no eixo oeste como direção da expansão urbana, por um lado, para separar-se da área que concentrava a população mais pobre e, por outro lado, para permanecer próximo à área do Lago do Palácio, atual Praça XV de Novembro.

Está localização recebeu no princípio uma ocupação por chácaras³ que foram loteadas no início do século XX com os desenhos das ruas alinhados aos interesses dos proprietários fundiários. “Esta área recebeu diversos melhoramentos em infraestrutura por parte do Estado, tornando-se cada vez mais diferenciada em relação às demais”, demonstrando a influência dos proprietários na escolha da localização das melhorias públicas nesta época (LOPES, 2005, p. 18).

Aponta Peres (1994, p. 442), que foi a partir da implantação da ponte Hercílio Luz, que a cidade cresceu na parte continental:

A partir de la implantación del puente “Hercílio Luz”, la ciudad creció hacia su parte continental, empezando un proceso de incorporación de los pequeños núcleos históricos. En virtud de la expansión de la gestión pública, principalmente a partir de los años 30 y 40, la población fue creciendo y aumentando las exigencias de servicios e infraestructura. El período posguerra fue una nueva fase de crecimiento que se explicó por la coyuntura del conflicto mundial, donde los países periféricos impulsaron el modelo de sustitución de importaciones, y por un momento de expansión de la actividad pública (PERES, 1994, p. 442).

As novas ligações rodoviárias que surgiram com a construção da ponte, estruturaram a malha urbana e também alteraram a dinâmica da cidade, com modificações na distribuição da população no solo urbano, cita Lopes (p. 9, 2005), que na alteração do direcionamento do fluxo interno, que antes se direcionava para a orla sul e agora privilegiava o sentido leste-oeste. “Estas alterações se processaram ao longo dos anos durante a estruturação do sistema viário, que se expandia e se adaptava ao novo gerador de fluxos, a ponte”; modificando consequentemente o mercado imobiliário local.

Contudo, a ponte Hercílio Luz não trouxe o progresso esperado nas atividades comerciais, já que atendia uma ligação imediata entre a ilha e o continente sem impactar economicamente a nível regional. Enquanto outras regiões do país o processo de industrialização evoluiu, Florianópolis permaneceu na margem desse processo pelo menos até o início da década de

³ Segundo Sugai (1994, p.22), as chácaras apresentavam arquitetura completamente diferente das edificações urbanas, eram delimitadas pela ocupação total do lote. As casas das chácaras ficavam afastadas da rua e dos demais limites do terreno; constituíam-se edificações espaçosas, confortáveis, com ventilação e iluminação direta em todos os ambientes, e possuíam ainda amplos jardins, pomar e quintais.

50. Marcando novo período de crescimento para a cidade (PERES, 1994, p. 441-442).

Campos (2009, p. 87), analisando crescimento urbano e a dinâmica da construção civil na segunda metade da década de 60, assevera que a década de 60 foi o momento mais relevante da expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis começando, pela capital do estado, passando depois pelo município de São José e se estendendo, posteriormente, aos municípios de Palhoça e de Biguaçu.

A partir de 1970, apesar do incipiente desenvolvimento industrial e do crescimento das atividades do setor terciário, Florianópolis e municípios limítrofes refletiam as condições gerais da economia nacional, evidenciando-se, em especial, no aumento da especulação e das atividades imobiliárias, na ampliação de órgãos da administração pública, no movimento de migrantes que se instalaram nas encostas dos morros, e principalmente, nas periferias urbanas da área continental (SUGAI, 1994, p.96-97).

O período dos anos 1970-1980, foi caracterizado pela enorme expansão da gestão pública, sob a centralização político-administrativa do regime militar, com "boom" de imóveis, serviços e mais tarde (década 80) do turismo. Mas também, na perspectiva de Peres, (1994, p. 445), cresceu enormemente o processo de pauperização urbana com o incremento de áreas chamadas de "carentes" combinado a acelerada deterioração de sua infraestrutura urbana, tanto pela falta de investimentos, como a crise que assolou o país desde o fim dos anos 70. A partir da metade da década de 80, na medida em que Florianópolis cresceu de forma acumulativa em função do desenvolvimento das diversas regiões do estado, experimentou também o processo migratório destas regiões, com o surgimento dos "sem teto".

Tratando do processo de urbanização na área conurbada de Florianópolis, resumidamente, Sugai, (2009, p.169) classifica em três momentos em que a ocupação do solo pela população pobre se deu de forma mais evidente e intensa: Primeiro período ao final do século XIX, após a abolição da escravidão, com a ocupação das terras situadas na base do Maciço Central do Morro da Cruz; segundo momento se dá a partir do processo de migração rural-urbano dos anos 1960, quando a população de mais baixa renda chegava a

Florianópolis ocupando as encostas do maciço central e as periferias na parte continental; e terceiro momento, na década de 90, período de expressiva expansão da ocupação informal, ao mesmo tempo à elevação do rendimento médio da população local, ao processo migratório e também ao aumento do processo migratório, resultando num aumento das desigualdades sociais no contexto conturbado.

Neste período, indica Canella (2011, p. 74) que os investimentos em Santa Catarina, assim como nos demais estados brasileiros, foram insuficientes para cobrir a demanda exponencial de migração urbana, resultando num déficit habitacional que majorava proporcionalmente. A chegada de uma população de classe média em Florianópolis também contribuía para aumentar a especulação imobiliária na capital. “Por essa perspectiva, não soa como tão surpreendente a perturbação da ordem da pacata Florianópolis pelos movimentos dos anos 1980, quando a cidade registra seus primeiros conflitos em torno da questão do solo urbano” (Canella, 2011, p. 74).

Na década de 1990 intensifica-se o processo migratório, acompanhado do aumento das desigualdades sociais, marcando o crescimento das desigualdades em processo correlacionado à elevação do rendimento médio da população de Florianópolis. O processo migratório abrange não somente novos moradores, mas também, os residentes do próprio município que se deslocaram dos distritos onde residiam após a valorização imobiliária decorrente da transformação em balneários. “Parte significativa dos que compuseram as primeiras ocupações eram antigos moradores que sofreram com a lógica especulativa estabelecida na cidade e na ocupação do solo urbano” (CANELLA, 2011, p.72).

Avaliando o padrão urbano-habitacional implantado em Florianópolis, Pereira, Pereira, Szücs, Peres e Silveira sintetizam fatos que impactaram o espaço urbano-habitacional da região de Florianópolis:

- a) expansão da estrutura urbana e dos órgãos estatais (1960-1970);
- b) crescimento e características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor reestruturação do capital comercial, imobiliário e turístico (1970-1990);
- c) periferização e conurbação de Florianópolis com os três municípios vizinhos;

- d) identificação do conjunto habitacional como elemento de deterioração e segregação urbano-habitacionais -resultado da política da COHAB (Companhia de Habitação) na região;
- e) expansão das áreas carentes (em 1992 em mais de 40 áreas) e surgimento dos sem-teto em meados dos anos 80 e sua generalização no início dos 90;
- f) processo de privatização e desregulação do solo urbano, resultando na segmentação espacial e social;
- g) agravamento do déficit e carência habitacional na região (2002, p.162-163).

Os autores complementam, indicando que estes fenômenos vêm se transformando em tendências, agravando-se através de uma política de desregulação da gestão pública, da privatização das áreas públicas e do incentivo ao surgimento dos mega projetos implementados principalmente na orla norte da ilha (PEREIRA; PEREIRA; SZÜCS; PERES; SILVEIRA, 2002, p. 163).

No período de 1997/2000, Florianópolis deu impulso à implantação de projetos habitacionais, com a injeção de 4,2 milhões de reais de recursos próprios e cerca de três milhões de recursos oriundos do Governo Federal, através do Programa Habitar Brasil. Por conta deste Programa foram executados os seguintes projetos: Conjunto Habitacional Vila União, com 159 habitações para atender famílias vítimas de enchente de 1995 e famílias removidas das margens da Via Expressa (BR 282); Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, localizado no Bairro Saco Grande com 205 habitações para atender famílias removidas da Via Expressa (BR 282) e Região Chico Mendes com 140 moradias. (SILVA, 2009, p. 49)

Campos, (2009, p.88), descreve o período de 2000 como de uma “explosão imobiliária”, sendo este período, intensificado pela difusão publicitária de Florianópolis como a capital das belezas naturais, segurança e tranquilidade, resultando num “verdadeiro “tsunami imobiliário”, que surge entre o final da década de noventa do século XX e o início do novo milênio, persistindo até os dias atuais”, e que, na visão do autor, se traduz num novo marco na indústria da construção civil e na expansão urbana local, provocando uma verticalização generalizada em diversas partes da Região Metropolitana de Florianópolis (Campos, 2009, p. 88).

Conforme pesquisa apresentada por Saboya e Bueno (2016, p. 135) o crescimento da população da Área Conurbada de Florianópolis foi de 3,5 vezes, entre 1970 e 2010, uma velocidade superior à estadual, que dobrou sua população no mesmo período. Conforme os autores, tal crescimento populacional refletiu o intenso dinamismo migratório decorrente da vinda de outros estados e de outros municípios catarinenses à cidade de Florianópolis. Sendo a Capital “o novo endereço de muitas famílias de classe média de outros estados do Sul e do Sudeste do País, cujas propaladas características de qualidade de vida funcionam como atrativo a essa camada social”.

Tabela 1 - População e Taxa de Crescimento Geométrico Anual

Município	População absoluta (habitantes)					Crescimento anual (%)			
	1970	1980	1991	2000	2010	70→80	80→91	91→00	00→10
Florianópolis	138 337	187 880	255 390	342 315	421 240	3,11	2,83	3,31	2,10
São José	425 35	87 822	139 493	173 559	209 804	7,52	4,30	2,46	1,91
Palhoça	206 52	38 023	68 430	102 742	137 334	6,29	5,49	4,62	2,94
Biguaçu	153 37	21 441	34 063	48 077	58 206	3,41	4,30	3,90	1,93
Total da ACF	216 861	335 166	497 376	666 693	826 584	4,45	3,65	3,31	2,17
Total da RMF	335 492	454 519	629 183	816 315	1 012 233	3,08	3,00	2,94	2,17
Total de SC	2 930 411	3 687 652	4 538 248	5 349 580	6 248 436	2,33	1,90	1,84	1,57

Fonte: Fonte: Elaboração Saboya, Reis e Bueno (2016); Dados adaptado IBGE.

Notas: ACF: Área Conurbada de Florianópolis; RMF: Região Metropolitana de Florianópolis; SC: Estado de Santa Catarina

Conforme pesquisa realizada entre 2004 a 2006 pela Rede Infosolo, intitulada “Mercados informais de solo nas cidades brasileiras e o acesso dos pobres ao solo urbano”, estudos acerca do mercado imobiliário em assentamentos informais de baixa renda em oito regiões metropolitanas do Brasil. Florianópolis foi uma das regiões metropolitanas descritas no trabalho, retratando um quadro geral das condições e espacialização da pobreza, como nos demais municípios estudados.

A Capital Catarinense apresentou uma dicotomia no que se refere a infraestrutura fornecida na cidade. Algumas áreas com boa infraestrutura e serviços urbanos, e em outras regiões, como exemplo as comunidades pobres do Maciço Central, habitantes vivendo sem sistema de saneamento, em casas

precárias, sem a infraestrutura e os serviços adequados e, muitas vezes, convivendo com a violência gerada pelo tráfico de drogas. Segundo dados do relatório, cerca de 10% da população da área conurbada de Florianópolis vive abaixo da linha de pobreza, com 64,2% destes habitando em bairros da parte continental (INFOSOLO/UFSC, p. 35).

Entre as 83 favelas da área conurbada registradas na década de 90, conforme o estudo citado:

Florianópolis possuía 55 áreas de assentamento precário, enquanto os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, juntos, possuíam 28 áreas. O presente estudo constatou a existência atualmente de 61 áreas de assentamento precário na capital e 108 nos outros municípios as áreas conturbadas. Nestes municípios ocorreu o expressivo aumento de 28 para 108 espaços de pobreza (INFOSOLO/UFSC, 2005, p.35)

Os estudos do grupo INFOSOLO/UFSC indicaram uma série de aspectos relativos ao crescimento da informalidade e sua dinâmica espacial na área conturbada, dentre os quais destacam-se: o crescimento quantitativo das populações de baixa renda na parte insular e continental; a densificação da ocupação da população de baixa renda na parte central da ilha; a expansão periférica das ocupações na ilha e a generalização do processo de periferização em direção aos municípios vizinhos a Florianópolis (INFOSOLO/UFSC, 2006, p. 44).

Neste sentido, observa-se que os mesmos investimentos públicos que modernizaram e alavancaram o crescimento de Florianópolis também reforçaram um crescimento desigual promotor de exclusão social, conforme Canella (2011, p.65):

Florianópolis cresceu, mas de modo desigual, reforçando o poder de uma classe e gerando exclusão social. Os efeitos do processo de modernização voltaram-se contra a população: as transformações econômicas incidiram sobre o espaço urbano afetando antigos modos de viver da população nativa. Ao impor novas formas de sociabilidade, as quais se estabeleceram a partir de novos ordenamentos e disposições sobre o viver na cidade, as mudanças na cidade produziram exclusões e segregaram regiões. Ao estabelecer como e onde construir, a disposição das casas, os tipos de moradia, o

ordenamento das vias públicas, as regras de convivência nos espaços públicos, a nova ordem que se consolidou em Florianópolis fez com que alguns grupos sociais não mais encontrassem respaldo para suas antigas formas de viver.

O processo de urbanização e a situação da moradia em Florianópolis se traduz numa luta constante para classes menos favorecidas, tanto financeira, como socialmente, e demanda por respostas jurídicas e econômicas, que na maioria das vezes não são efetivamente implementadas pelo Município. É ampla a problemática da insuficiência da moradia adequada e da efetivação do Direito a ela, gerando contextos urbanos de ocupações irregulares e, inicialmente, juridicamente desprotegidas. Em resposta a esse contexto, aos poucos a legislação vem desenvolvendo algumas ferramentas, como exemplo a regularização fundiária, as quais lentamente vão sendo postas à prova.

1.3 MARCO LEGAL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Grande parte dos desafios indicados no título anterior, direta ou indiretamente estão ligados à alguma forma de uso, propriedade ou posse de áreas públicas ou privadas. A noção de propriedade, nascida nos primórdios das formações sociais, assumindo a complexidade das relações atuais, encontra-se intimamente vinculada à vida cotidiana no país, seja em ambientes urbanos, seja também em áreas não urbanas ou rurais. De qualquer forma, para os fins ora pretendidos e até mesmo pelas maiores implicações de seu uso e, sobretudo, consequências deste uso, a propriedade urbana requer atenção, razão pela qual serão feitas considerações pontuais neste sentido.

O Direito à moradia, formulado no art. 6º da Constituição da República Federativa de 1988, com o advento da Emenda Constitucional 26/2000, não se confunde com o Direito de propriedade privada do art. 5º, XXII, daquela mesma Carta. Pois, conforme, Oliveira (2017, p.29), o acesso à propriedade privada é possível por variadas maneiras de aquisição, e, indiferentemente da maneira pela qual se atinge o acesso à ela, a propriedade é uma significativa e segura

forma de acesso estável à moradia, nos aspectos tanto legais quanto psicológicos.

Ainda quanto à diferenciação do Direito à moradia e do Direito à propriedade privada, Sarlet (2007, p.351):

[...] o Direito à moradia não se confunde com o Direito de propriedade (e o Direito à propriedade). Muito embora a evidência de que a propriedade também possa servir de moradia ao titular e que, para além disso, a moradia (na condição de manifestação de posse) acaba, por expressa previsão constitucional e em determinadas circunstâncias, assumindo a condição de pressuposto para a aquisição da propriedade (como ocorre no usucapião constitucional), atuando, ainda, como elemento indicativo do cumprimento da função social da propriedade

A partir da Emenda Constitucional 26/2000, o Direito à moradia passou a ser expresso também em outras iniciativas infraconstitucionais. Em seu texto foi estabelecido uma forma de efetivação caracterizada pela titulação da propriedade a partir de áreas irregularmente ocupadas. “Se de um lado a nova forma de regularização fundiária se constituiu num alcance maior quanto à oportunidade de efetivação do Direito à moradia, de outro, fortaleceu a relação do instituto com a função social da propriedade” (OLIVEIRA, 2017, p.31). É nítida a intervenção de nova ordem jurídica no velho Direito de propriedade, em abandono à anterior passividade estatal (OLIVEIRA, 2017, p.31).

No Brasil, a transmissão da propriedade está vinculada ao registro imobiliário do título de transmissão, conforme determina o Art. 1.227 do Código Civil Brasileiro: “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos” ou também o Art. 1.245, do Código Civil, que determina “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”.

As formalidades que constituem o sistema e registros das propriedades estão reguladas na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e na Lei que dispõe acerca dos serviços notariais e de registro (Lei nº 8.935/1994), que estabelecem as normas para a confecção dos instrumentos e a transferência de uma propriedade. A transferência da propriedade de um terreno, por exemplo, exige um título que dê a forma do negócio jurídico (escritura pública) que é um

instrumento lavrado em um Tabelionato de Notas entre as partes contratantes, e, posteriormente, o registro desta escritura, no Registro de Imóveis competente, para que só assim, produza validamente o efeito jurídico da transferência.

Neste sentido, o Ofício Imobiliário ou Registro de Imóveis traduz-se em um sistema de transmissão da propriedade de registro de direitos, não se transcrevendo somente títulos, mas produzindo efeitos jurídicos aos negócios jurídicos instrumentalizados nos respectivos títulos. São dois os principais efeitos que um sistema de registro de direitos pode gerar: a fé pública registral e a legitimação (MELO, 2011).

Holston (2013, p. 280 a 282), exemplificando a situação, descreve que quando uma área é absorvida pelo perímetro urbano, sua situação legal depende de como está loteada, alienada e de como foi adquirida, o que significa essencialmente se por meio de venda (propriedade) ou se apenas a posse. A transferência da propriedade está fundamentada no modo burocrático de aquisição de terras estabelecido pelo Código Civil. Todas transações referentes à propriedade devem ser assim registradas para que os direitos legais sejam obtidos.

O formal é aquilo que consta no Registro de Imóveis, onde o cidadão é classificado como proprietário, e, o informal, que está à margem disso. Neste sentido, o submercado de loteamentos pode ser caracterizado como o que opera o fracionamento das glebas nas periferias das cidades e o submercado de áreas consolidadas que tem a pulverização territorial como sua principal característica (ABRAMO, 2009, p. 63).

Desta forma, nos núcleos urbanos informais o modo de aquisição por vezes não está conforme os ditames jurídicos e urbanísticos. A informalidade pode envolver problemas com as regras da transferência da propriedade, referente à aquisição do imóvel, mas também podem coexistir outras informalidades, envolvendo principalmente aquisição dos lotes e o parcelamento do solo.

No nosso sistema legislativo a propriedade e a posse têm distinções traçadas no Código Civil de 2002, que considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade, ou seja, tem a posse. A posse é o estado de quem possui ou frui uma coisa em

seu poder; a retenção ou fruição de uma coisa ou direito. Já o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Já com relação ao parcelamento do solo urbano, este passou a ser disciplinado por meio de legislação federal no final da década de 30, através do Decreto-Lei nº 58, de 10.01.1937, assim como pelo Decreto 3.079, de 15.09.1938, que exigiam dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo, além de dispor acerca de regras contratuais sobre compra e venda de terrenos.

Na época da edição do Decreto o Brasil era um país eminentemente agrário, e nas palavras de Farias (2019), o Decreto-lei 58/37, “tratava do loteamento e da venda de terrenos para pagamento em prestações, tinha um enfoque muito mais contratual e registral, atendo-se pouco à discussão urbanística”.

A partir da década de 1970, em razão da “concentração populacional nas grandes cidades e a explosão do déficit de moradia, cenário que se mostrou um terreno fértil para a proliferação de invasões e de loteamentos clandestinos” (FARIAS, 2019), surge a Lei Lehmann (Lei 6.766/79)⁴, com objetivo principal de estabelecer as diretrizes para o parcelamento do solo urbano, regulamentando o processo de urbanização de uma gleba (área de terreno que ainda não foi parcelada), mediante o loteamento ou desmembramento em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas.

A Lei Federal nº 6.766, de 1979, apesar de anterior à vigência da Constituição Federal de 1988 foi recepcionada pelo texto constitucional. Aos municípios foi outorgada a competência promover, no que couber, o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, aprovando, impedindo e fiscalizando os parcelamentos que ocorrem em seu território.

O parcelamento do solo é uma operação que se desdobra em duas etapas: material e jurídica. A primeira compreende os atos de modificação física

⁴ Conforme Farias (2009), a nomenclatura da Lei Lehmann se deu em razão do seu proponente, o advogado e senador Otto Lehmann, a qual tinha como principal objetivo dispor sobre a organização do uso e do ordenamento do solo urbano.

da gleba; a segunda, compreende os atos de registro e comercialização dos novos terrenos. No caso do descumprimento da legislação, o loteador/autor da atividade está sujeito à repressão civil, administrativa e penal. Ou ainda, se o parcelamento for mesmo aprovado, não foi registrado no Ofício Imobiliário e o loteador prometer vender lotes, realizará os tipos penais descritos na Lei nº 6.766/79.

Todavia, conforme Barros, (2014, p. 90) “os instrumentos normativos não conseguiram conter a proliferação de loteamentos populares sem condições adequadas de habitabilidade e sem atender às exigências quanto ao parcelamento do solo”.

Quando não cumpridos os requisitos legais da Lei do Parcelamento do Solo, Lei Federal nº 6.766/79 para aprovação, registro ou implantação do parcelamento do solo, este é considerado ilegal. A ilegalidade ainda pode ser subdividida em outras duas espécies, dependendo do grau da anormalidade: o parcelamento clandestino ou o parcelamento irregular.

Os parcelamentos clandestinos ocorrem quando não são reconhecidos pelo Poder Público e nem possuem projeto previamente aprovado. Está oculto à Administração Pública, neste sentido, Freitas (2000), descreve que clandestinos tanto são aqueles desconhecidos oficialmente pelo Poder Público, porque inexistente solicitação de aprovação, quanto os que derivam do indeferimento do respectivo pedido, por não atender às exigências legais. Num e noutro caso, sempre sem a chancela oficial, ele é implantado fisicamente pelo loteador, com abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes e com a edificação de casas pelos adquirentes.

Silva (2000), aponta as questões práticas e controvérsias dos loteamentos clandestinos, que por vezes causam complicações e prejuízos tanto ao poder público, quanto aos seus adquirentes:

[...] o loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem a aprovação de plano, quando se dignam apresentá-lo à Prefeitura, pois, o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas de logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento, nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno

e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote (SILVA, 2000, p. 344).

Os loteamentos irregulares são aqueles aprovados pelo Órgão Municipal, mas que não foram registrados no ofício imobiliário, ou se registrados, estão em desconformidade com a autorização do ente municipal - não foram implantados conforme o cronograma de execução, não seguiram as formas que constavam nas plantas aprovadas, etc. – ou em desacordo com outras normas exigidas pelo Órgão Público.

Logo, são irregulares aqueles loteamentos que até possuem algum tipo de ciência no município, conforme Moretto e Somensi, 2009:

[...] é aquele que possui algum tipo de registro no Município. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chegou a aprovar o projeto. Também é considerado irregular o loteamento que tem projeto aprovado, mas o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei Federal n. 6.766/79, como a realização das obras de infraestrutura ou registro do loteamento no cartório de imóveis (SOMENSI, 2009, p.163);

Ainda, alerta Barros (2014, p. 89) que por vezes, a informalidade é resultante da própria Administração e do mau uso da legislação em vigor que, “em vez de proteger a população envolvida, termina funcionando como um incentivo às invasões de áreas públicas”. Tal fato é indicado em decorrência da regra antes prevista no art. 4º, § 1º, da Lei de Parcelamento do Solo –, que determinava que os loteamentos urbanos reservassem um percentual de 35% para ser doado ao Poder Público. Como este, em muitos casos não era utilizado com as finalidades originalmente previstas, as áreas eram deixadas abandonadas e estimulavam a ocupação irregular do solo.

Nesse cenário, a promulgação do Estatuto da Cidade foi nas palavras de Rosin (2014, p. 231), o “primeiro passo visando a reversão da informalidade urbana, pois previu um rol de instrumentos voltados para a questão da regularização fundiária, para serem aplicados por meio da política de desenvolvimento urbano”, principalmente em áreas ocupadas por grupos sociais de menor renda e devem integrar a pauta prioritária da política urbana, especialmente no âmbito municipal, a fim de que de possam ser superados os

obstáculos e posto em prática o conjunto de instrumentos jurídicos à disposição do gestor público.

Denomina-se Regularização Fundiária, conforme Alfonsin, 1997, p.24, como:

Um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a lei, para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Segundo Amadei (2014, p. 402-405), ante o significativo aumento quantitativo das situações imobiliárias à margem da lei, especialmente nos espaços urbanos, bem como na multiplicidade de aspectos irregulares, busca-se certa sistematização da matéria. E, nesse esforço de sistematização cunhou-se a expressão 'regularização fundiária' como categoria maior ou gênero, que, por sua ampla abrangência, abarca todas as etapas, modos e instrumentos de regularização das informalidades imobiliárias, dentre eles a de parcelamento do solo urbano.

O instituto da regularização fundiária não é uma inovação recente no ordenamento jurídico, outro dispositivo constitucional que proporcionou força na regularização do solo urbano, foi o artigo da usucapião especial urbana e concessão de uso, que possibilitou a regularização dos problemas de titulação em áreas privadas invadidas, com terrenos não superiores a 250m², em um prazo prescricional de cinco anos. Possibilitando a todas as áreas de favelização situadas em áreas privadas, uma alternativa para promover a regularização quanto ao domínio do imóvel (SANTOS, 2009).

O Artigo 182 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, ampliou a autonomia municipal e fixou diretrizes gerais da política urbana, ao estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

O Estatuto da Cidade é indicado como um aliado no esforço pela regularização fundiária urbana, procedendo maior estreitamento entre as

iniciativas de efetivação do Direito à moradia, o parcelamento do solo urbano, a usucapião e o urbanismo seja pela abordagem no tema, seja pela ampliação e segurança que outorga aos administradores municipais, estabelecendo normas com uma roupagem social, que, segundo Oliveira:

O Estatuto da Cidade estabelece normas de regulamentação da previsão constitucional que marcaram a até então limitada tradição do urbanismo no Brasil, de manutenção da relação entre o formal e o informal, do regular e o irregular, que conservava a estabilidade da condição de assentamentos informais e irregulares, dando-lhes uma capa social. Com elas foi afastada a discutível ideia de despejo e de grandes remoções, anteriormente muito comuns, com resultados diversos nos diferentes locais, mas com consequências sociais e pessoais por vezes desumanas, em favor das oportunidades de estabilização jurídica. Ao atender aos interesses sociais do recente momento histórico e dar continuidade ao reconhecimento constitucional do Direito fundamental social à moradia, o Estatuto da Cidade consolidou a política de manutenção de assentamentos por meio de intervenções jurídicas e políticas, do reconhecimento de Direitos, da implantação de melhorias nos equipamentos públicos e do objetivo de eficiência das cidades na concretização de sua finalidade como provedora da qualidade de vida (2015, p.78 e 79).

Conforme Oliveira (2017, p. 91), a passagem do Estatuto da Cidade para a legislação da regularização fundiária, não tratou apenas de promover a regularização de ocupações juridicamente irregulares, mas de oferecer-lhes a adição de infraestrutura básica e de serviços essenciais. A regularização urbanística é iniciativa que se volta à individualização e titulação imobiliária a partir de área ocupada, com manutenção da comunidade estabelecida, de modo a dar à propriedade real função social.

O plano diretor é indicado no Estatuto da Cidade como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O plano diretor é uma lei municipal responsável pela definição da função social da cidade e da propriedade urbana, que estabelece regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade, além de organizar o crescimento e funcionamento do município.

No ano de 2001, também foi aprovada a Medida Provisória 2.220/01, autorizando a Concessão Especial de Uso para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, essa evolução no pensamento em consonância com a aspiração constitucional de dar efetividade à função social das cidades e também à função social da propriedade.

Em 2009, é sancionada a Lei nº 11.977 de 2007 de julho, que ficou conhecida como a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, que visando regulamentar os procedimentos necessários para efetivação, bem como a normatização do registro definitivo das propriedades assentadas nas Áreas de Especial Interesse Social.

A Lei nº 11.977/07 trouxe dois tratamentos da efetivação do direito à moradia. Primeiramente, reafirmando condições mais favoráveis no financiamento para aquisição de moradia. Em segundo lugar, criando a usucapião administrativa, nova forma de efetivação do Direito à moradia em áreas dependentes de procedimentos de regularização fundiária, “em fortalecimento às anteriores espécies da usucapião, estabelecendo um procedimento de que até então o ordenamento carecia” (OLIVEIRA, 2017, p.89).

Contudo, em que pese o texto legal da Lei 11.977/07 ter sido considerado em “matéria de regularização fundiária, o diploma legal mais forte e completo, arquitetado para conceder propriedade aos ocupantes dos assentamentos irregulares” (MACEDO, 2017).

Ou ainda, o instrumento “capaz de contribuir para a efetivação do Direito à moradia, ampliando limites, especialmente em áreas urbanas ocupadas e dependentes de regularização” (OLIVEIRA, 2017, p. 91).

Em 23 de dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória nº 759, de 22.12.2016 que além de trazer alterações pontuais em matéria de regularização de imóveis rurais, a medida provisória revogou toda matéria relacionada à regularização fundiária urbana prevista no texto legislativo.

A medida provisória também revogou o Capítulo XII da Lei nº 6.015/73, que tratavam na Lei dos Registros Públicos acerca da regularização fundiária urbana, o que nas palavras da Registradora de Imóveis de Taubaté/SP, Macedo (2017), ocorreu de forma abrupta e “como se toda a experiência anterior de regularização tivesse sido um grande equívoco para o país”.

Sequencialmente, por ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 10, de 20 de março de 2017, a Medida Provisória nº 759 teve sua vigência prorrogada pelo período de 60 dias, ou seja, até 20 de maio de 2017,

posteriormente convertida no Projeto de Lei nº 12/2017, em seguida na Lei nº 13.465/2017⁵.

Atualmente, em termos de matéria de regularização fundiária no Brasil, estamos sob a vigência da Lei nº 13.465/2017, e pelo fato ser oriunda da conversão de uma Medida Provisória, sendo elaborada sem a participação popular e dos órgãos, conselhos e entidades que atuam diretamente nos processos de regularização fundiária, conforme Aquino (2017), a nova lei “acabou desconsiderando o conhecimento reunido em experiências de regularização e da operacionalização da Lei anterior Lei nº 11.977 de 2007 pelos Municípios”.

O conceito da Regularização Fundiária Urbana - Reurb na Lei nº 13.465 de 2017, foi indicado no Art. 9º, sendo descrita como aquela aquela a qual “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Os objetivos da REURB foram indicados no Art. 10:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - 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;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

⁵ Diversos dispositivos da Lei n. 13.465/2017 estão sendo questionados por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores no Supremo Tribunal Federal, impugnando a constitucionalidade da lei sob seu aspecto formal e material. A ADI é relatada pelo Ministro Luiz Fux, que já é o relator da ADI 5.771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República também discutindo a norma.

- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A Lei da Reurb também classifica em duas espécies de regularização fundiária: A regularização de interesse específico - REURB-E e a Regularização Fundiária de Interesse Social - REURB-S, a indicação de uma ou outra, determina a responsabilidade pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial: 1) A REURB-E, será custeada pelos próprios requerentes e destinado aos demais casos que os imóveis não estão devidamente regularizados junto ao município; 2) A REURB-S, custeada pelo Poder Público e aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, indicado por ato do Poder Executivo Municipal.

São indicados também pela Lei da regularização fundiária os tipos núcleos urbanos para fins do instrumento: 1) núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; 2) núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; 3) núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Em 15 de março de 2018, foi publicado o Decreto nº 9.310, instituindo normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, também reforçando a questão da aplicação do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em caso de processamento administrativo da REURB-S. O decreto regulamentador considera como de baixa renda os ocupantes com renda familiar de até 05 (cinco) salários mínimos (art. 6º,

Parágrafo único, Decreto no 9.310/2018), mas não define qual ato deve ser praticado pelo Município para promover a classificação do núcleo.

Moretto e Somensi, 2009, frisam a complexidade de se trabalhar com este tema, visto que cada ocupação se consolida de forma e modo diverso e por isso possuem características próprias. Em cada caso é necessário verificar sua origem (assentamento auto produzido, ocupação, loteamento irregular ou clandestino, etc.) e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos ocorreram durante e após sua formatação, e complementam:

[...] como a regularização envolve a transferência de dominialidade do imóvel, cada processo está condicionado a intricados meios de negociação, nos quais estão envolvidos adequações jurídicas (leis, decretos, portarias, etc.) e técnicas (projetos técnicos, vistorias, memoriais descritivos, mapas, etc.). Todas relacionadas aos limites, modalidades de uso, domínio, demarcações e, muitas vezes, remanejamentos de populações em ocupações irregulares em área inadequada à moradia. (MORETTO e SOMENSI, 2009, p.161).

Na variedade de irregularidades abarcadas pelo procedimento de regularização, a legislação também a normatização administrativa no que se refere a regularização de conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social destinados à população de baixa renda, construídos, subsidiados e/ou financiados pelo poder público, diretamente os por meio da administração pública indireta.

Na conceituação disposta na Lei nº 13.465/08, os conjuntos habitacionais podem ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio, desde que constituídos antes de 22 de dezembro de 2016.

A nova normatização da regularização fundiária trouxe uma alternativa para a formalização dos conjuntos habitacionais, como exemplo aqueles construídos principalmente a partir da década de 90, com recursos do Programa Habitar Brasil, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID HBB, desta forma, a discussão e aprofundamento quanto os conceitos, processo e procedimento previsto na lei de Regularização Fundiária será tratado no capítulo terceiro, como base e conjuntura para compreender o estágio que se

encontra o caso em estudo: a regularização fundiária da Comunidade Chico Mendes.

As conceituações trazidas pela Lei nº 13.465 de 2018, foram mais focadas em questões registrais, causando receio aos estudiosos no tema que ocorra uma descaracterização do conceito anteriormente previsto pela Lei nº 11.977 de 2009 de regularização enquanto direito social fundamental à moradia e à organização do espaço urbano. Caso os gestores públicos negligenciam as questões sociais e os princípios urbanísticos da regularização fundiária, adverte Aquino (2017, p. 102), as “os complexos problemas habitacionais não serão solucionados ou reduzidos, e as condições de vida e habitação da população continuarão longe da ideal”.

CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA: REGIÃO CHICO MENDES

Neste capítulo buscar-se-á apresentar a caracterização da área de estudo, apresentando aspectos históricos mais significativos, evidenciando também o processo evolutivo da formação do aglomerado urbano de Florianópolis, com especial para a conurbação existente no bairro Monte Cristo e as políticas públicas urbanísticas já realizadas, o que servirá de embasamento para o entendimento do contexto em que está inserido o processo de Regularização Fundiária Urbana em análise.

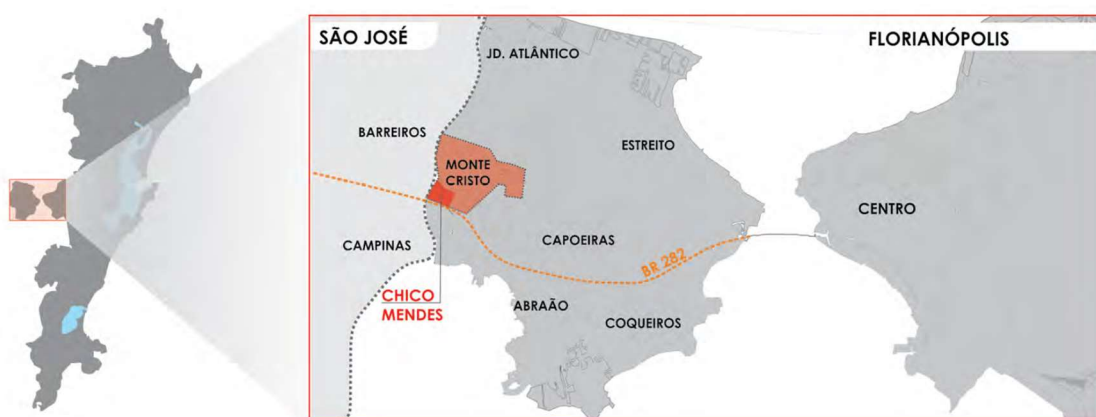
2.1 O BAIRRO MONTE CRISTO E A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES CHICO MENDES, NOVO HORIZONTE E NOSSA SENHORA DA GLÓRIA

O Bairro Monte Cristo é localizado no limite contíguo ao município de São José, a oeste, onde está localizada a prefeitura do município vizinho, que foi constituída por ocupações espontâneas por pessoas em maior parte da região serrana e do oeste catarinense. O bairro faz confrontação com uma área comercial, nas proximidades de um shopping center. A marginal separa o Monte Cristo dos Bairros Campinas e Kobrasol, locais de intenso movimento comercial, que conforme Canella, 2001, p. 117, surgiu de um empreendimento imobiliário dos anos 1970 e que “por conta disso, muitos dos moradores de bairros pobres da parte continental, localizada na zona limítrofe entre os dois municípios, buscam ali alternativas de trabalho”.

Ao lado da Via Expressa, rodovia que une a BR-101 à Ilha, o Monte Cristo é um mosaico de nove comunidades provenientes de processos contínuos de ocupação: Monte Cristo, Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte, Chico Mendes, Nova Esperança, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, Promorar e Panorama. A formação de cada comunidade se deu em um processo distinto, derivados da mesma origem de luta pela terra.

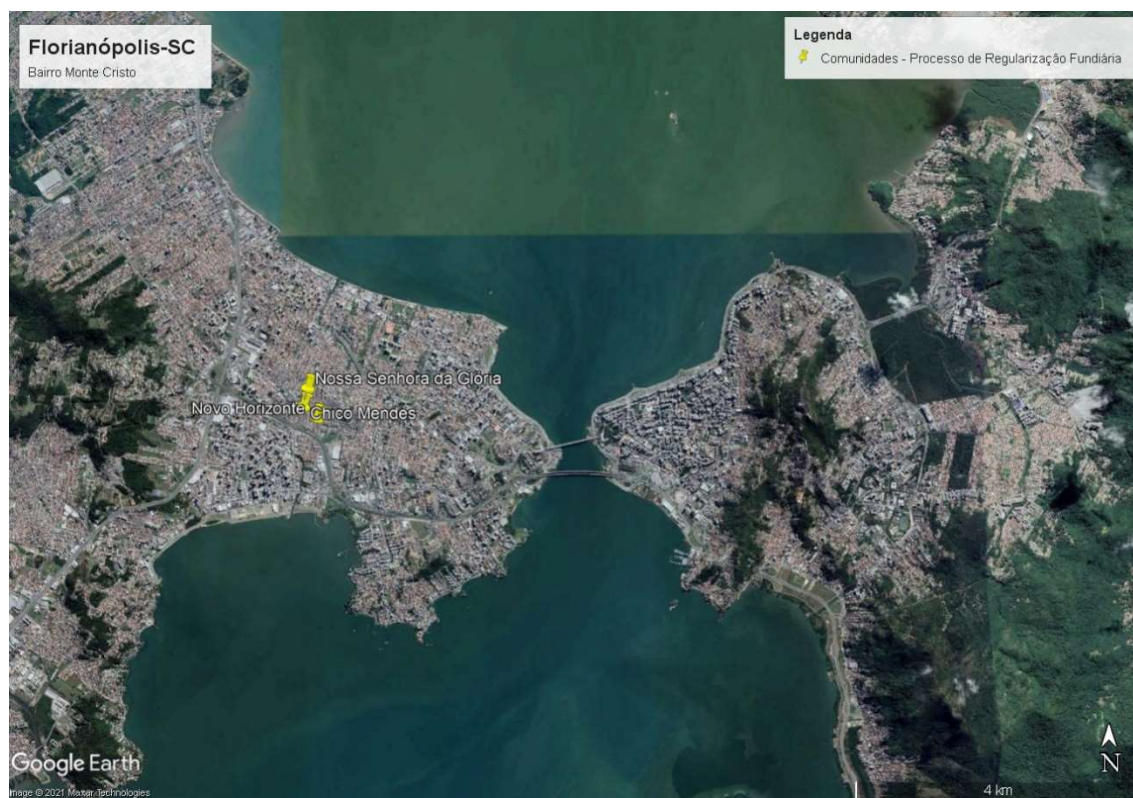
As comunidades Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte, que compõem o projeto de regularização fundiária sob estudo, são contíguas e fazem parte do Bairro Monte Cristo, situado na parte continental da cidade e localizada na parte insular de Florianópolis, conforme as Figuras 1 e 2.

Figura 1 - Localização do Bairro Monte Cristo



Fonte: LUIZ, 2013, p. 07

Figura 2 - Localização das comunidades Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte e Chico Mendes



Fonte: Autora, Google Earth, Set. 2020

O último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) indica que é o décimo maior bairro de Florianópolis, com 12.707 habitantes. Entretanto, há divergências quanto a este número. Segundo o levantamento em 2015, dos centros de Saúde pela Prefeitura Municipal de Florianópolis é de 14.549 habitantes (PMF, 2015); já no site do Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP, 2020), organização não-governamental que atua na área desde 1987, a população está em torno de 30 mil habitantes. No Monte Cristo, o rendimento médio mensal por pessoa é de R\$ 616,73, quase três vezes menor, se comparado ao município de Florianópolis, com renda per capita de R\$ 1.731,91 (IBGE, 2010).

A região também destoa dos índices gerais de desenvolvimento da capital catarinense. Enquanto a cidade tem o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com 0,847, e renda média de 4,8 salários mínimos entre trabalhadores formais (IBGE), no Monte Cristo, o IDHM é de 0,763 e a renda de 77% dos domicílios é de até 2 salários mínimos (IBGE, 2010).

Historicamente, atribui-se a formação destas comunidades, conforme Pereira, Pereira, Szücs, Peres e Silveira (2002) ao processo migratório que tem origem na decadência da produção agrícola de pequena escala, sendo uma das causas estruturais a concentração da terra nas mãos de grandes latifúndios monocultores e de agroindústrias, e, especificamente, em Lages, a decadência da exploração madeireira. Também o processo de desativação econômico-industrial nos anos 80 foi, entre outros fatores, a causa da geração destes fluxos migracionais, que buscaram em Florianópolis - centro administrativo e de serviços - uma alternativa para melhoria de renda e sobrevivência.

As áreas do objeto de estudo, Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte, ocuparam a área do chamado “Pasto do Gado”, antiga área particular utilizada como potreiro de gado e que foi confiscada pelo Estado devido ao acúmulo de impostos atrasados. A área inicialmente seria utilizada para um estádio municipal com a construção de um campo de futebol, sendo, logo mais, a propriedade de terra transferida para as mãos da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina - COHAB, devido a problemas políticos ocorridos. (PERES, 1999, p. 507).

A COHAB, no final da década de 70 e início de 80, desenvolveu para a região “Pasto do Gado” um projeto de implantação de um grande conjunto habitacional, o Conjunto Habitacional Panorama, embora o momento político brasileiro já se assinalava uma crise do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e Banco Nacional da Habitação –BNH.

O Panorama foi considerado na época pelos técnicos da COHAB como o maior conjunto habitacional do estado de Santa Catarina. O conjunto formado por edificações de alta densidade em sua primeira etapa (962.91 hab/ha), previa a construção em três etapas das quais, apenas uma viu-se concluída, devido à crise no sistema de financiamento e a consequente retração dos créditos.

Contudo, diante da demora na continuidade do programa e com a baixa densidade do seu entorno, conforme Peres (p.507) as demais áreas do programa acabaram sendo ocupadas por assentamentos “irregulares”, em condições insalubres às quais supostamente aquele programa queria evitar.

Na descrição das características iniciais do condomínio Panorama, seria composto por três etapas: 1º) a primeira construída parcialmente, restando com

uma área da “Quadra 1” que acabou sendo ocupada pelo assentamento “Nova Esperança”; 2º) mais duas áreas previstas para continuação e expansão do projeto, a primeira uma área com a previsão de construção de 40 blocos de apartamentos “Quadra 3”, localizada na parte que foi ocupada posteriormente pelos assentamentos “Novo Horizonte” e “Nova União”; 3º) Mais trinta blocos “Quadra 4” a serem construídos na área onde surgiu o primeiro assentamento irregular “Chico Mendes” (PERES, p. 507). A parte oposta da área ocupada pelos sem teto do “Pasto do Gado”, foi ocupada posteriormente pela população do assentamento batizado de “Santa Terezinha II”.

O projeto da COHAB ficou na primeira etapa (parcialmente da “Quadra 2”, não tendo sido concluído nas demais etapas. Como os terrenos contíguos às primeiras etapas construídas ficaram desocupadas por muito tempo, e considerando o crescimento das ocupações irregulares a partir de meados da década de 70, pouco a pouco aquelas áreas os entornos foram sendo ocupadas, mesmo com a resistência e protesto por parte da COHAB, com várias tentativas de expulsão dos moradores. A partir daí, inicia-se a história de ocupações crescentes e lutas entre os moradores do “Pasto do Gado” e as autoridades estatais, em particular à COHAB (no âmbito do governo estadual) e o Município de Florianópolis. (PERES, p. 508).

Na medida em que a COHAB ampliou as unidades do conjunto “Panorama”, na área reservada a oeste deste assentamento, e devido à grande demanda não atendida de inscritos a este programa habitacional popular, e também o fenômeno da migração do interior do estado, de Florianópolis e de municípios vizinhos, aquela área foi pouco a pouco sendo ocupada, pelos assentamentos irregulares em condições insalubres às quais supostamente aquele programa queria evitar, o que bloqueou desde então qualquer possibilidade de conclusão do projeto Panorama. (PERES, 1994, cap. 6, p.507).

Conforme Peres (p.509), “Estos asentamientos representan y retratan, el fracasso de la falta de financiamiento, de los atrasos en la construcción de las unidades, de la recesión que se implantó en el país, etc.” Representando a não resposta da COHAB a numerosa demanda inscrita e também do Município que não percebeu a crescente carência e déficit habitacional.

O Autor ainda complementa, que esses assentamentos culminaram, como a “ponta do iceberg”, toda uma história de atrasos e omissões por parte do estado. Rematando o quadro de carências que se desenvolveram nos demais assentamentos oficiais e privados da área, desmascarando o discurso dos anos 70 da aclamada – casa própria - nos projetos habitacionais populares. E a situação em que vive esta população é o maior testemunho da distância entre o discurso e a prática das ações estatais. (PERES, 1994, p. 509).

Com relação a formação das comunidades pertencentes ao Bairro Monte Cristo, estas ocorreram com suas próprias particularidades, algumas espontâneas, algumas de forma organizada, mas idênticas no processo de luta pela terra. A maioria delas, ocorreram de forma orgânica, em que áreas foram sendo demarcadas conforme foram sendo ocupadas, sendo as parcelas do bairro identificadas como uma determinada comunidade, “[...] constituindo um grupo organizado para fazer frente ao poder público e à sociedade em geral, com objetivo de garantir o direito à moradia, passando mais tarde a formar uma Associação de Moradores juridicamente legalizada” (LIMA, 2006, p. 79).

As comunidades mais antigas tiveram o processo de ocupação a partir de 1970. A primeira região ocupada é a Comunidade Nossa Senhora da Glória, seguida de Santa Terezinha 1 e a comunidade Monte Cristo. As duas primeiras tiveram a ocupação de forma espontânea e desordenada, sem a preocupação de demarcar ruas, ou espaços comunitários.

Conforme Silva (2008, p.60) a comunidade Nossa Senhora da Glória “somente em 1994 é que constitui a Associação de Moradores, reconhecendo-se como comunidade específica, integrando as lutas pela garantia de melhores condições para a Região”.

A região denominada como Comunidade Chico Mendes, teve sua ocupação a partir de 1991 e também foi constituída por um processo desordenado de ocupação, mas contando com a assessoria de Organizações não Governamentais (ONG's), especialmente o Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP) e o Centro de Apoio ao Migrante (CAPROM) e o Centro de Apoio ao Migrante (CAPROM), que nas palavras de Silva (2008, p.59) “tiveram papel decisivo no processo de organização das comunidades para a resistência e luta pelo direito à terra e reivindicações de infraestrutura”. A Chico

Mendes também possui uma Associação de Moradores que no decorrer dos anos conquistou diversas melhorias relacionadas à infraestrutura local. (ROSA, 2007, p.27)

A área denominada de Comunidade Novo Horizonte iniciou seu processo organizativo antes da ocupação da área, pois teve sua formação a partir de uma ocupação organizada com aproximadamente 98 famílias em 1989. As famílias ocuparam a terra, demarcaram lotes, construíram seus “barracos”, deixaram espaços para ruas e espaços comunitários em uma área contígua à Comunidade Chico Mendes, assessorada por movimentos sociais ligados à questão da terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Centro de Promoção e Apoio ao Migrante (CAPROM). (ROSA, 2007, p.27)

A comunidade Santa Terezinha 2, passou por dois processos, um de ocupação espontânea do solo e outro de ocupação organizada. Os moradores ocupavam a princípio, apenas uma pequena extensão de terra de forma desordenada, posteriormente (setembro de 1990) expandem a ocupação para o terreno baldio ao lado. Da mesma forma que as outras comunidades (assessorados pelo CAPROM), abrem ruas, demarcam lotes, definem espaços comunitários, constroem suas casas. Esse terreno, diferentemente das outras comunidades, era de propriedade particular, no entanto, os moradores através da sua luta e organização conseguiram a desapropriação da terra pelo município (LIMA, 2006, p. 82).

A comunidade Nova Esperança a exemplo da comunidade Novo Horizonte, surgiu através de um processo de ocupação organizada. Esta comunidade conquistou não só a posse da terra, mas também um projeto de urbanização que incluiu a construção de casas populares, através do regime de mutirão. Neste sentido, Canella, 2011, p. 118, descrevendo a área da comunidade Nova Esperança, aponta sua diferença de aparência marcada pelo planejamento do espaço decorrente da ocupação organizada:

A área que as casas ocupam é de aproximadamente 0,811 hectares (8.110 metros quadrados). Tem um formato triangular, delimitada externamente por duas ruas e pelos muros do conjunto residencial Panorama. Ao total, seis ruas formam a localidade. A sensação de quem chega é de entrar: o espaço é bem circunscrito, a “comunidade” “fecha-se sobre si mesma”. A partir de uma rua central, um pouco mais larga, e toda pavimentada com lajotas (como as demais), duas ruas

mais estreitas, além de uma pequena travessa, cortam latitudinalmente a Nova Esperança. Os lotes são amplos, o que permitiu a ampliação das casas (as casas, em seu projeto original têm área construída de 40,6 metros quadrados). Por conta das ruas calçadas, cujo traçado seguiu um desenho urbano previamente planejado, sua aparência em nada se assemelha com as tradicionais favelas, com suas ruas tortuosas e uma alta densidade de áreas construídas, cuja distribuição logo denuncia uma ocupação espontânea, marcada pelo imprevisto e pela precariedade. (CANELLA, 2011, p. 118)

Facilitando a compreensão da distribuição das áreas de assentamentos, a ilustração da Figura 3 a seguir indica as diversas comunidades que compõem o Bairro Monte Cristo.

Figura 3 - Divisão territorial das Comunidades no Bairro Monte Cristo



Fonte: PEREIRA; PEREIRA; SZÜCS; PERES; SILVEIRA, 2019

A organização das comunidades revelou a força popular em conquistar melhorias da situação e garantia das condições mínimas de habitação: luz, água, instalação de rede de esgoto, coleta de lixo e educação. As comunidades da região Chico Mendes levantaram inúmeras discussões, a partir do que se decidiu desenvolver um projeto de reurbanização da comunidade, em busca de saneamento básico e melhoria habitacional, onde as famílias seriam reassentadas na mesma área e as casas, em situação precária, seriam removidas, gradualmente, e substituídas por uma nova habitação.

Os terrenos seriam remarcados e a comunidade “reorganizada”, havendo a regularização de acessos e a comunidade se reajustaria à malha urbana de seu entorno, incluindo-se, então, no espaço reconhecidamente legal. (PEREIRA; PEREIRA; SZÜCS; PERES; SILVEIRA, 2019).

Esta era a ideia original que, dentro do conhecido “Programa Bom Abrigo”, se concretizou no chamado “Projeto Chico Mendes”. A partir daí, vêm se desenvolvendo processos de discussão e negociação com a comunidade (1998) e sua implementação (1999) com inúmeros ajustes que se fizeram necessários neste processo de desenvolvimento do projeto, conforme será abordado no próximo tópico, das políticas urbanísticas desenvolvidas nas comunidades, com projeto apoio de recursos advindos do Programa Habitar Brasil e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS NA COMUNIDADE CHICO MENDES – PROGRAMA HABITAR BRASIL E PROGRAMA HABITAR BRASIL BID

O primeiro Programa Habitar Brasil (HB) foi lançado pelo então Presidente da República Itamar Franco, com recursos que advinham o Orçamento Geral da União (OGU), em parceria com os municípios. Este, tinha como objetivo apoiar na elaboração e desenvolvimento de soluções para a urbanização nos assentamentos subnormais, elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas de baixa renda, bem como estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o programa teve alterações estruturais levando a uma maior descentralização administrativa. Os municípios ficaram responsáveis pela elaboração, implementação e execução dos projetos após a aprovação na Caixa Econômica Federal, que também tem como função operacionalizar os contratos, acompanhar a execução e o repasse dos recursos, que são procedentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e também do próprio município.

Assim, num segundo momento, o programa adquire características distintas, adicionando à iniciativa do governo federal, a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do município, este sob uma perspectiva mais ampla, concebendo um programa voltado à superação das condições de “subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associada à capacitação técnica e administrativa dos municípios” (BRASIL, 2010, p. 13).

O Programa Habitar Brasil/BID (HBB) foi, desse modo, idealizado como um projeto para financiamento de obras e ações nas capitais ou municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Firmado em setembro de 1999, o acordo de empréstimo entre a União e o BID criou o aparato normativo e orçamentário necessário. O programa foi estruturado em quatro níveis, cada etapa com suas respectivas responsabilidades: BID – financiar o programa ao Governo Federal repassar ao município os recursos à fundo perdido; Ministério das Cidades, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – órgão responsável pela gestão do programa HBB no âmbito federal e pelo aporte de recursos financeiros da União; Caixa Econômica Federal – repassar os recursos e oferecer apoio técnico aos municípios; Administração Municipal – Elaborar, implementar e executar os projetos (MENDES, 2006, p. 17).

Segundo a Cartilha do Programa Habitar Brasil BID/IDB (2010, p. 13-14), o programa foi formatado com os seguintes objetivos:

Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residam em assentamentos subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais;

Estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, inclusive as institucionais que os originam; e
Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Para atingir esses objetivos, o programa foi dividido em dois subprogramas cujas ações são interdependentes e de execução simultânea:

Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), com o objetivo de capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse, no âmbito da política nacional; e
Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais (Programa Habitar Brasil BID/IDB, 2010, p. 13).

Conforme Silva (2008, p. 43), o programa previa a participação de governos estaduais e prefeituras municipais. Para se ter acesso a estes financiamentos, entre outras exigências, era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados. Além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação, era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal envolvido (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais).

O escopo inicial do programa era atender doze (12) unidades da Federação com os recursos que resultam de um aporte do Governo Federal correspondente a cerca de US\$ 417 milhões, 60% dos quais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Os municípios seriam selecionados de acordo com critérios de elegibilidade identificados no estudo de viabilidade socioeconômica que resultou em uma fórmula com indicadores que representam o estoque de domicílios mais precários nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos das Unidades da Federação. (ANDRADE, 2008, p.42).

Diante da complexidade do programa, segundo Justino (2011, p. 61) apenas 119 dos 5.564 municípios brasileiros firmaram contrato de repasse de

recursos. Desses 119, contavam 08 municípios de Santa Catarina, a citar: Florianópolis, Biguaçu, Criciúma, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Palhoça e São José, todos localizados no litoral catarinense. Com convênios assinados entre união e municípios, o ente estadual de Santa Catarina ficou completamente fora da execução e do planejamento destes programas.

Dados apresentados por Andrade (2008, p. 61 a 64), demonstram que o percentual de famílias catarinenses beneficiadas com o programa foi de 3,4% do nacional, que abrangeu o número total nacional de 88.704 mil famílias, em 119 projetos em todo país, que destes, a Região Chico Mendes ficou na 32ª posição em relação ao número de famílias abarcadas pelo programa.

Tabela 2 - Projetos do Programa Habitar Brasil – BID, em Santa Catarina

Município – UF	Projeto	Total de famílias
Biguaçu – SC	Beira Rio	75
Criciúma – SC	Paraíso	282
Florianópolis - SC	Chico Mendes	1041
Florianópolis - SC	Morro do Mocotó	378
Itajaí – SC	Loteamento Mariquinha Brasil	151
Jaraguá do Sul –SC	Jaraguá 84	119
Joinville – SC	Comunidade Rio do Ferro	250
Palhoça – SC	Bairro Bela Vista	86
São José - SC	Metropolitano/Pedregal	600
TOTAL - SC		2982

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base nos dados em Andrade (2008, p. 61 a 64).

A área do programa ficou conhecida como a “Região da Amostra” (SILVA, 2008, p.56), considerando ter sido apresentada pelo Município de Florianópolis - Gestão da Prefeita Ângela Amin, na “Carta Consulta” ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com vistas a pleitear os recursos do Programa HBB. A visível localização da Região Chico Mendes, a péssima situação das habitações e o contínuo processo reivindicatório da comunidade pela melhoria de suas condições de vida foram fundamentais para que a região fosse a primeira do Estado a receber recursos advindos do Programa HBB.

De acordo com Pereira (2008);

A Região Chico Mendes foi 'adotada' para efeitos do Programa Habitar Brasil BID, designando as comunidades: Chico Mendes, assim denominada em homenagem ao seringueiro Chico Mendes, sindicalista e ativista ambiental assassinado em 1988 na luta pela preservação da Amazônia, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, objetos da intervenção do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário. As comunidades estão localizadas no Bairro Monte Cristo, área continental do município de Florianópolis, nas margens da via expressa (BR282), que abrange também as Comunidades Nova Esperança, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, Promorar e Monte Cristo. O Bairro Monte Cristo está contemplado na Lei Municipal 5504/99, que dispõe a respeito da criação de Bairros no Distrito Sede do Município de Florianópolis e tem uma população de 26.000 habitantes, segundo o Censo de 2000 do IBGE e é o bairro que possui o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Florianópolis (PEREIRA, 2008, p. 56).

O Município de Florianópolis, por meio da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS, já havia firmado um primeiro convênio com a União, em 1997, através do Programa Habitar Brasil/ O.G.U – Orçamento Geral da União, definindo linhas de atuação da área habitacional. Definiram pela aplicação de recursos habitacionais em projetos de urbanização em áreas consideradas de interesse social. Neste primeiro projeto foram construídas 119 moradias (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 15).

O Programa Habitar Brasil – BID, foi firmado em 2000, com contrato de repasse nº 0105613-80/00, para implantação do projeto integrado na região do Chico Mendes, com investimento de R\$ 14.160.678,00, Repasse da União/BID R\$ 7.239.567,00 e contrapartida de R\$ 6.921.111,00 (BRASIL, 2010, p.107). O Programa Habitar Brasil – BID.

Segundo Pereira (2005), o Programa Habitar Brasil – BID possuía características de ação integrada com a proposta de uma reestruturação urbana oferecendo serviços sociais, habitacionais, de infraestrutura e regularização fundiária. As discussões entre Prefeitura e moradores sobre o Projeto Bom Abrigo do Programa HBB tiveram início no final de 1999.

Marliange Pereira (2005), data a primeira intervenção social na Região Chico Mendes por parte apenas da Prefeitura de Florianópolis em data anterior, em 1994, motivada pelas críticas questões sociais da região e as ações voltaram-se para a questão da desnutrição, desemprego, analfabetismo, evasão escolar, mortalidade infantil, saneamento básico, marginalidade, entre outros.

A região já se destacava pela variedade de movimentos sociais em prol da melhoria da qualidade de vida dos moradores. Segundo Justino (p.126), sua organização e representação popular foi um dos fatores decisivos na escolha para tornar-se a pioneira na execução do Programa Habitar Brasil – BID, tanto que, antes da execução, as propostas foram apresentadas primeiramente pelas lideranças locais.

Conforme Silva (2008, p. 161) a história das formas associativas nas comunidades da Região Chico Mendes é anterior à implantação dos Programas Habitar Brasil e Habitar Brasil BID, e sempre esteve vinculada aos embates reivindicatórios junto ao Poder Público para conquistas de infraestrutura básica e de garantia da posse da terra. As Associações de Moradores eram assessoradas por ONGs e, a partir de 1993, também por Assistentes Sociais da Prefeitura.

Silva (2008, p. 164) também tece críticas acerca da falta de abertura por parte da Prefeitura Municipal de Florianópolis, no desenvolvimento do projeto, com a participação social das Entidades Representativas das Comunidades desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID:

Durante o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil, experiência preliminar ao Programa Habitar Brasil BID, as relações da Prefeitura com as Entidades Representativas das Comunidades e com a população sofreram desgastes. Como o Programa HB era um projeto com menor impacto na Região nas questões de infraestrutura e com desempenho voltado às melhorias habitacionais, a adesão comunitária foi relativamente mais fácil, sendo precipitada por um incêndio na Comunidade Novo Horizonte que demandou a construção de abrigo provisório e de unidades habitacionais; igualmente, a comunidade deliberou sobre uma proposta pronta, definida tecnicamente, sendo que não foram desencadeados procedimentos para a participação da comunidade na elaboração e definição do Projeto (SILVA, 2008, p. 164).

Em Silva (2008, p.167) também encontramos referência quanto a criação da “Comissão de Habitação em Defesa das Comunidades Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória” a qual surgiu após as lideranças comunitárias buscarem apoio e assessoria da Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Departamento de Arquitetura e da Ordem dos Advogados

do Brasil (OAB) através da representante da Comissão de Direitos Humanos e do Ministério Público, que passaram auxiliar as comunidades na interlocução com o ente municipal.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA REGIÃO CHICO CHICO MENDES

Neste capítulo abordar-se-á os reflexos do novo marco da regularização fundiária urbana no trâmite do processo da Região Chico Mendes. Abordar-se-á também a infraestrutura implantada pelo projeto Habitar Brasil e Habitar Brasil BID, e por fim, tratar das ações jurídicas do projeto e aportar o atual estágio da regularização fundiária urbana do conjunto habitacional.

3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA REGIÃO CHICO MENDES E A LEGISLAÇÃO FEDERAL

O direito à moradia é um direito humano fundamental; humano por ser tutelado em âmbito internacional e fundamental por ser garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 6º. O direito à moradia, enquanto direito humano, teve sua disposição de destaque no rol de direitos fundamentais e abrindo espaço para a criação de novos instrumentos, como o Estatuto da Cidade.

A partir do marco legal do Estatuto da Cidade, uma série de conteúdos nasceram buscando garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O art. 3º, inciso III, do Estatuto da Cidade, previu expressamente a obrigação que a União possui (em conjunto com os Estados e Municípios) de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, e de infraestrutura urbana em geral. Ou seja, dispondo acerca da obrigação dos entes públicos de melhorar as condições habitacionais, bem como fornecer a infraestrutura urbana adequada, atitudes essenciais principalmente para a regularização das moradias de baixa renda.

Assim, o Estatuto da Cidade também impulsiona a criação de mecanismos de direito para materializar o acesso a cidade e regularização de

áreas então fora do sistema legal, como por exemplo a criação da usucapião coletiva, trazendo efetividade para a luta do direito ao acesso a cidade;

O processo de regularização fundiária no país, até então, sem uma estrutura legislativa, começa a acontecer na via judicial, por vezes estruturada através de provimentos estaduais, com registros de imóveis, como o “Lar Legal” em Santa Catarina (Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina), dependendo de sentença judicial para a formalização dos títulos de transferência da propriedade aos moradores.

Para Carolo (2011, p. 113), a regularização fundiária, na prática era tratada como a regularização da titularidade do lote, logo o enfoque era dado apenas para a questão da legitimidade da posse. O resultado desta distribuição de títulos, sem a execução de obras de infraestrutura urbana e implantação de serviços públicos, resultou na precariedade das habitações informais e a incessante degradação ambiental.

Em 2009, Lei Federal nº 11.977 — conhecida como Programa Minha Casa, Minha Vida — organizou pela primeira vez, o que os autores Sarlet e Prestes (2020), “microssistema de regularização fundiária”, com institutos e diretrizes próprios, possibilitando tratar, de modo compreensivo e integrado, o âmbito urbanístico, ambiental, administrativo, social, jurídico e registral das áreas envolvidas.

Uma inovação tida como importante foi o protagonismo para o município, sendo o ente municipal o responsável por reconhecer direitos, e titular tais direitos o município vai fazer o reconhecimento com relação ao lote também, de quem mora, de quantas pessoas estão lá, a titulação é feita pelo próprio imóvel, em 2009 se fazia através do instrumento de titulação da posse, que após 5 anos era automaticamente convertida em propriedade.

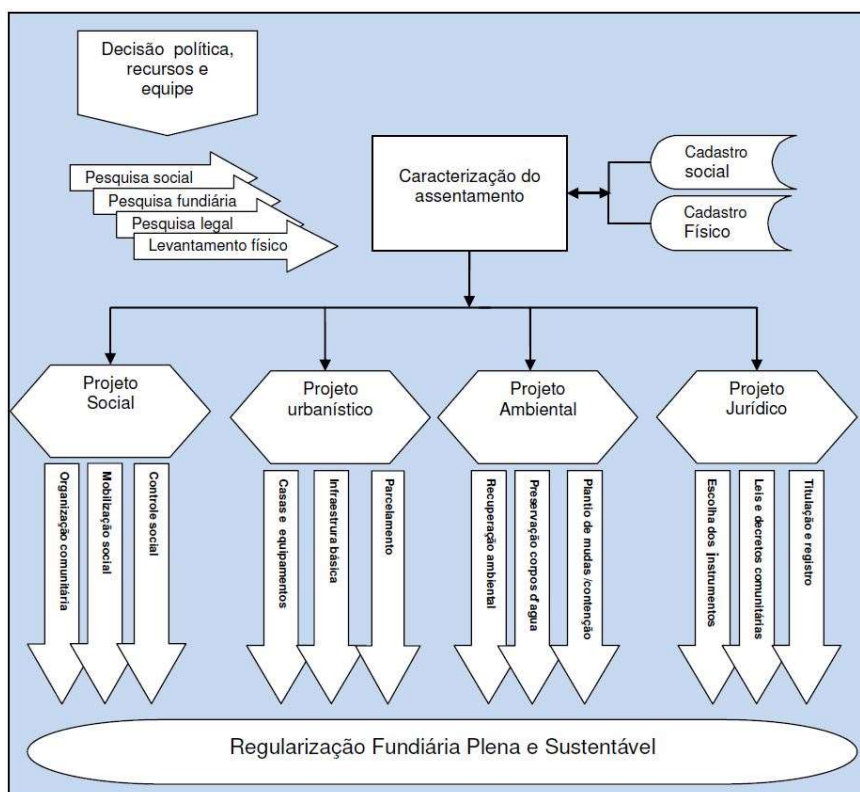
A Lei Federal nº 11.977/09 também trouxe no seu Art. 46, o conceito de Regularização Fundiária, a descrevendo como conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O conceito impresso na Lei Federal nº 11.977/09 se aproximou do que os autores denominam da “Regularização Fundiária Sustentável, ou seja, aquela que se refere ao processo que, além de resolver a titulação, deve também agregar qualidade à moradia:

O termo regularização fundiária sustentável, conforme aqui colocado, se refere ao processo que, além de resolver o problema da insegurança da terra ocupada, deve agregar qualidade à moradia e, assim, representar uma contribuição à inclusão de contingentes populacionais que historicamente têm estado excluídos dos benefícios da cidade. Isto significa que inclui o tratamento do aspecto jurídico da propriedade da terra, aliado à busca por soluções para situações de risco e à preparação do assentamento para receber infraestrutura, saneamento básico e espaços públicos e privados planejados – ruas, praças, lotes, edificações etc. –, e ainda, à um processo social voltado para informar a população sobre as implicações da passagem da condição de posseiro para a de proprietário ou equivalente, e para identificar caminhos possíveis para a geração de trabalho e renda. Além disso, enfatiza a necessidade de associar o tratamento da questão da moradia a um conjunto de políticas públicas garantidoras da dignidade da pessoa humana, em especial, a educação, a saúde, o transporte, o lazer e a geração de trabalho e renda. (BIENENSTEIN; PASCHOALINO; CORREIA; CRUZ; SANTOS, p. 2011)

Para atingir a regularização fundiária sustentável, várias são as etapas que precisam ser cumpridas de forma articulada. Os passos a serem seguidos variam conforme a situação, necessidade de cada assentamento e da origem da área regularizada – seja pública ou privada. Embora não haja na legislação nem na literatura um padrão e conceito rígido acerca do que é a regularização fundiária sustentável, há um consenso dos passos mínimos que devem ser seguidos. Cardoso (2009, p.133) na Figura 4 – Etapas e requisitos seguintes destaca as etapas, como requisitos a serem cumpridos.

Figura 4 – Etapas e requisitos



Fonte: Cardoso (2009, p.133)

As medidas jurídicas dizem respeito à segurança jurídica da ocupação irregular do beneficiário. Ou seja, a emissão final do título de propriedade ou qualquer outro direito real concedido por meio da Regularização Fundiária Urbana.

As medidas urbanísticas compreendem a implantação ou adequação da infraestrutura essencial (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar) no núcleo urbano informal consolidado.

As medidas ambientais buscam superar o problema do núcleo urbano informal consolidado implantado em área de preservação permanente ou área de unidade de conservação permanente de uso sustentável ou de proteção de mananciais com a elaboração de estudos técnicos que justifique as melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais.

As medidas sociais, por fim, compreendem as políticas de inclusão social, possibilitando à população de baixa renda a melhoria na sua condição de vida (SILVA JUNIOR; BRITO; MACHADO, 2019).

Rosenfeldt, ainda indica mais uma etapa para a chamada regularização fundiária plena, que seria na esfera cartográfica cadastral, denominado a fase de “etapa métrica”, com a finalidade de identificar e mensurar a parcela cadastral e atender a descrição das dimensões do imóvel prevista no Código Civil, Art. 500, §1 (2016, p.42).

Quanto à legislação vigente, conforme já mencionado no capítulo primeiro, a Lei 11.977/09 na matéria de regularização fundiária foi revogada pelo novo marco legal instituído em 2017, pela Lei 13.465/17, conceituando a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A nova legislação de regularização fundiária avança em determinados conteúdos, mas ela quebra um paradigma. Na legislação anterior, de 2009, era regularizável um passado de situações em que o estado reconheceu como direitos necessários, ou seja, se tratavam de projetos de regularização abrangendo áreas vulneráveis, até prevendo áreas especiais, mas sem muito reflexo (SARLET; PRESTES. 2020).

O que a Lei 13.465/17 faz é modificar e alterar o conteúdo de regularização, prevendo não só da regularização dos espaços vulneráveis, mas também traz a possibilidade outro espectro que temos no Brasil, que é a irregularidade das camadas de maior poder aquisitivo (SARLET; PRESTES. 2020), criando as diferentes modalidades de regularização fundiária urbana — Reurb (artigo 9º e artigo 13, incisos I e II, da Lei Federal 13.465/17).

A Lei 13.465/17 também trouxe algumas inovações importantes que agilizam o trâmite da regularização fundiária (SARLET; PRESTES. 2020), principalmente por criar uma espécie de procedimento operacional padrão para o registro da regularização fundiária, detalhando atividades que devem ser realizadas.

Com essa noção de um procedimento, a legislação trouxe a descrição das medidas necessárias para a realização de tarefas por parte do Município e Registro de Imóveis, permitindo, avaliar o estágio e a execução da atividade. Baseado nesta lógica, é que se propôs auferir o estágio da regularização fundiária da região Chico Mendes.

Outro ponto de convergência com este tema, foi a previsão na lei de regularização fundiária da atividade de promover a regularização dos empreendimentos habitacionais populares, que foi expressa no art. 59 da Lei 13.465/17:

Art. 59. Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.
§ 1º Os conjuntos habitacionais podem ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio.
§ 2º As unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que, durante o processo de regularização fundiária, há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas.

Neste caso, a regularização se refere às habitações populares construídas pelo poder público, mas que por “[...] uma inversão no fluxo lógico da produção dos empreendimentos habitacionais, foi deixado para promover os ritos de regularização posteriormente à conclusão das obras” (SILVA, 2005, p.17), e que em muitos casos não ocorreu.

Ou seja, na produção de empreendimentos habitacionais populares o próprio poder público foi o mantenedor da irregularidade. Isto porque, os recursos de projetos federais habitacionais não apresentavam qualquer exigência quanto aos aspectos relacionados à regularização. Ocasionalmente a implementação de empreendimentos habitacionais populares com anuência e recursos federais e em situação fundiária de completa irregularidade jurídica (SILVA, 2005, p.8).

Com a criação do Ministério das Cidades, o Programa Habitar Brasil BID tem continuidade, no âmbito da Secretaria Nacional da Habitação, dentre as políticas voltadas para a habitação social e há a edição do Manual de Instruções

do Programa Moradia Digna, apresentando à Administração Pública Estadual, do Distrito Federal, Municípios e a Caixa Econômica Federal – CAIXA as ações de apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, estabelecendo diretrizes para o registro dos títulos em favor dos beneficiários e indicando a retroatividade das regras do manual também os programas em curso.

Considerando a previsão no Manual de Instruções do Programa Moradia Digna e a construção legislativa até o atual momento o Ministério das Cidades através das portarias nº 670 de novembro de 2018, 2.860 de novembro de 2019 e nº 780 de dezembro de 2018, estabeleceu novas regras e metas para os municípios com relação à execução das regularizações fundiárias resultantes de contratos de repasses no âmbito das ações de urbanização de assentamentos precários, ou seja, a regularização daqueles empreendimentos habitacionais populares.

A Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de mandatária da União e Agente Financeiro dessas operações é quem se tornou responsável por verificar o estágio de execução das metas de regularização fundiária e da titularidade das áreas das operações, solicitando ao tomador, neste caso, o Município, a apresentação de relatórios sobre a execução da regularização fundiária.

Conforme a Portaria nº 670, para os casos de regularização fundiária em que as famílias foram beneficiadas com unidade habitacional ou que tenham sido beneficiadas diretamente com investimentos do termo de compromisso em abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica - que é o caso da intervenção na Região Chico Mendes - a meta de regularização fundiária é considerada concluída com o respectivo registro do projeto de regularização fundiária junto ao Cartório de Registro de Imóveis, com a abertura das matrículas individualizadas bem como com o registro de direitos reais em nome dos ocupantes.

Na hipótese de não cumprimento sem motivo justificável da meta de regularização fundiária ou do cronograma repactuado por parte do município,

será caracteriza desídia e dará ensejo à abertura de processo de Tomada de Contas Especial (TCE)⁶, conforme disposto no art. 6º, p.ú., Portaria 2.860/19.

Desta forma, diante do exposto, no próximo tópico será explorado o processo de intervenção urbanística e social pelo município de Florianópolis na Região Chico Mendes, com os recursos dos programas Habitar Brasil e Habitar Brasil BID e que já teve as obras de urbanização, habitação e desenvolvimento social assinaladas como concluídas pelo ente municipal.

Em seguida, com base nos documentos e relatórios levantados com esta dissertação, serão analisadas as ações pertinentes à regularização jurídico-fundiária do assentamento da região Chico Mendes para auferir o estágio da regularização fundiária com relação à titulação em favor das famílias moradoras.

3.2 A REGULARIAÇÃO FUNDIÁRIA DA COMUNIDADE CHICO MENDES – A INTERVENÇÃO URBANÍSTICA E SOCIAL

O projeto integrado proposto pelo Município de Florianópolis por intermédio inicialmente do programa Habitar Brasil e em sequência pelo programa Habitar Brasil BID-HBB, visava executar um conjunto de ações buscando a melhoria das condições de vida das famílias, a partir da urbanização, instalação da infraestrutura urbana, eliminação de riscos, reconstrução das moradias precárias, construção de equipamentos sociais e de lazer, mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental e a regularização fundiária (BRASIL, Programa Habitar – Brasil / Regulamento Operacional. 2004, p.11).

O programa previa que as ações sociais e jurídicas seriam executadas durante as obras de infraestrutura urbanística, e as ações do trabalho social permaneceriam mesmo após a conclusão da infraestrutura. O projeto seria

⁶ Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (art. 2º, caput, da IN/TCU 71/2012).

considerado concluído quando findadas as obras e concedida a titulação dos imóveis às famílias abrangidas pelo projeto, inclusive aquelas que não tiveram a edificação construída, mas que o lote pertencia à poligonal da área em questão (CARDOSO, 2010, p. 174).

A partir da assinatura do contrato de repasse com a União nº 0105619-80/00 SEDU-PR CAIXA, no ano de 2000, foram iniciadas as atividades para a implantação do projeto integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal UAS, dentro do programa Habitar Brasil-BID-HBB.

O recadastramento inicial do projeto constatou que a Região Chico Mendes (composta pelas três comunidades), apresentava os seguintes dados com relação ao número de famílias e moradores residentes na área: Nossa Senhora da Glória: 258 famílias e 973 habitantes; Novo Horizonte: 296 famílias e 1.097 habitantes e Chico Mendes: 829 famílias e 3.147 habitantes, totalizando 1.383 famílias e 5.217 habitantes nesta região.

As intervenções na área seguiram três modelos básicos de intervenção sobre assentamentos precários: urbanização, reurbanização e remoção. A urbanização significa a intervenção que não modifica a estrutura do assentamento, apenas colocando a infraestrutura e pavimentação. É a mais adequada para os casos de favelas menos densas e em áreas planas, onde usualmente o desenho dos assentamentos tende a respeitar os padrões existentes. A reurbanização é a intervenção que, por razões de inadequação do sítio, ou outras, refaz completamente a estrutura do assentamento, refazendo o parcelamento e reassentando as famílias na mesma área (CARDOSO. 2007, p. 229).

No caso da Comunidade Chico Mendes, por não representar área de risco a proposta urbanística teve como condicionantes a adequação da situação viária ao Plano Diretor de Florianópolis e a manutenção das famílias dentro da área de intervenção, mediante remanejamento que possibilitasse a abertura de espaços que seriam utilizados para a construção de um maior número de habitações.

Na época foi facultado às famílias já residentes no local a participação no projeto. Caso não desejassem, a alternativa era o recebimento de indenizações pelas benfeitorias construídas. Assim, conforme Cardoso, (2011, p. 219), as famílias eram entrevistadas para a escolha entre uma nova unidade habitacional

ou indenização em dinheiro. No caso da desapropriação, na entrevista com a família eram acordados os valores e condições da indenização e assinado um acordo de desapropriação amigável.

As famílias que optaram pela permanência no local, tiveram seu remanejamento como ação prioritária e para possibilitar o deslocamento e abrigo na própria área, foram construídos abrigos provisórios e também utilizado um prédio já existente no local como alojamento temporário, para possibilitar que integrantes do projeto permanecem até a construção de suas unidades individuais.

Lopes (2000, p. 95) descreve que apesar dos recursos do programa Habitar Brasil estavam limitados à construção de apenas 140 moradias e alguns equipamentos comunitários, foi desenvolvido um projeto de intervenção para toda a área de interesse social, compreendido pelas comunidades Nossa Senhora da Glória, Chico Mendes e Novo Horizonte.

Desta forma, as razões para se desenvolver uma proposta que compreendesse toda a área, foi buscar uma solução mais abrangente, de modo que se pudesse pensar a área como um todo; embora a implantação pudesse ser de forma gradativa. Também, para que pudesse se enquadrar nos critérios do programa Habitar Brasil – BID, que apresenta a característica de intervenção mais ampla, ou seja, atacar todos os problemas em toda área de influência (LOPES, 2000, p.95).

Antes da intervenção o espaço contava com moradias precárias e amplamente adensadas, o projeto estabeleceu a necessidade de remoção das casas que estavam em risco, o acréscimo de área para acobertar o número de habitações necessárias, a implantação da rede viária, a infraestrutura e instalações para abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública, contenção de encostas e construção de equipamentos comunitários.

Conforme relatório da Caixa Econômica Federal - CEF, foram descritas as primeiras intervenções ações para atender às melhorias nas moradias precárias e adensadas: foram removidas 74 unidades consideradas como de risco; foram retiradas 70 residências para construção do sistema viário; retiradas 24 residências para construção dos equipamentos comunitários; e removidas

mais 70 residências para melhoria do espaço, para atender o número de 162 famílias (CARDOSO. 2005, p. 173).

A primeira intervenção nas comunidades da Região Chico Mendes na Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte foi através do programa Habitar Brasil, a partir do ano de 1997, com obras no ano de 1998, com a construção do prédio denominado de “abrigo provisório”, que atualmente é pejorativamente chamado de “Carandiru”⁷, com 32 apartamentos (ou 38 apartamentos, conforme divergência nos documentos); e a construção de 114 casas.

Figura 5 – Abrigo provisório “Carandiru”



Fonte: Jornal RBS, Ettore (2017)

Com relação ao Projeto Habitar Brasil BID, a regularização fundiária envolveu o total de lotes da poligonal abrangida pelo projeto, que destes:

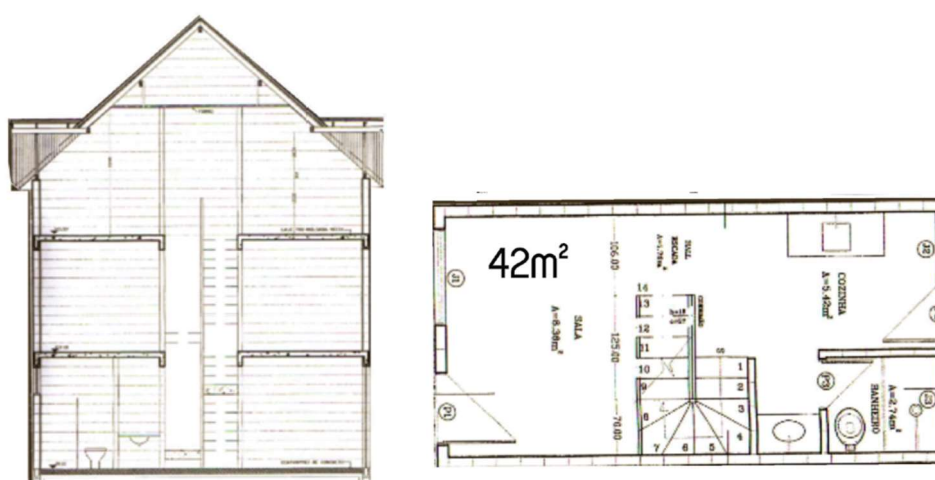
a) 679 Lotes com casas próprias, que em alguns casos os moradores também foram beneficiados com melhorias de infraestrutura.

⁷ Nome Carandiru em referência à penitenciária em São Paulo, onde ocorreu o massacre com a morte de 111 detentos, no ano de 1992.

b) 365 Lotes com unidades habitacionais, compostas por casas unifamiliares geminadas em forma de sobrados, com dois pavimentos, totalizando a área privativa de 42,38m², vide Figura 6 – Layout Sobrado e Figura 7 – Fachada Sobrado

Também há a indicação em Rosa (2007, p. 98) a construção de algumas casas maiores de 63,57 m² (dois pisos com os quartos na parte superior, mais um sótão), e especial, com 67,28 m² (três quartos, dois no segundo piso e um na parte inferior para atender idosos ou portadores de necessidades especiais).

Figura 6 – Layout Sobrado



Fonte: LUIZ, 2013

Figura 7 – Fachada Sobrado



Fonte: Habitat Emergente (MORAES, 2013)

Com relação a formalização de termos, contratos ou atos necessários à emissão de títulos e demais peças técnicas necessárias à instrução da Certidão

de Regularização Fundiária pela Prefeitura de Florianópolis em favor dos beneficiários finais, foram identificados os seguintes casos:

1. As famílias que dispunham de recursos para financiar as casas unifamiliares geminadas, o instrumento foi formalizado através do pré-contrato de compromisso de compra e venda de imóvel popular urbano, com prazo de amortização em 300 meses, com taxa de juros efetiva ao ano de 3,04160%;

2. Nos casos em que nenhum integrante da família reunia condições de pagar as prestações por desemprego, o instrumento foi formalizado através de um do contrato de cessão de uso não remunerada de imóvel popular urbano, (CARDOSO, 2010, p.185).

3. Para os imóveis cujos valores de indenização das benfeitorias desapropriadas eram iguais ou superiores aos valores dos imóveis novos transferidos aos beneficiários foram formalizados através de pré-contrato de compromisso de compra e venda com quitação de imóvel popular urbano.

4. Nos casos em que as famílias foram mantidas em suas casas originais, tendo sido beneficiadas somente com obras de infraestrutura, não há previsão contratual (CARDOSO, 2010, p.185).

5. As famílias beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil (HB), projeto implantado anteriormente ao HBB, para as quais somente foi prevista a construção de casas e que não receberam e assinaram nenhum documento, também sem previsão de formalização por parte do ente municipal (CARDOSO, 2010, p.185).

Conforme Prefeitura Municipal de Florianópolis (2019, p. 1-2), além das unidades habitacionais (reconstrução de habitações, que destas foram realizadas através do Programa Habitar, apartamentos (abrigo transitório); e do Programa HBB o projeto de urbanização também consistiu de ações relativas à implantação de infraestrutura como readequação da rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, pavimentação, equipamento comunitário, regularização fundiária, projeto de desenvolvimento social com ações de organização comunitária, implantação de equipamentos de geração de renda (05 galpões), e educação sanitária e ambiental.

Quadro 1 - Ações executadas no projeto de Urbanização de Assentamento
Subnormal (UAS) Chico Mendes

INFRAESTRUTURA
Abastecimento d'água e ligações domiciliares
Esgotamento sanitário e ligações domiciliares
Drenagem Pluvial
Sistema Sanitário e ligações domiciliares
Drenagem Pluvial
Sistema viário
Iluminação Pública
Coleta de resíduos sólidos
Contenção e estabilização de encostas – Pedra argamassada
Contenção e estabilização de encostas - Concreto
SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS
Creche
Centro de atividade complementar
Centro de Atividades econômicas
Quadra de esportes
Áreas de lazer
Centro de encontros
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO
Apoio à Mobilização e Organização Comunitária
Educação Sanitária e Ambiental
Geração de Trabalho

Fonte: Plano de ação para continuidade no processo de regularização fundiária - Prefeitura Municipal de Florianópolis (2019, p. 1-2).

No entanto, conforme Silva (2008, p. 212) a partir de entrevistas realizadas com moradores e observações participantes, que foi possível observar inúmeras nuances em relação a implementação do projeto, que pouco considerou a lógica social estabelecida pelas famílias que habitavam há décadas a região, resultando em uma precarização do processo participativo nas Assembleias Comunitárias.

A implementação do projeto contou com escassos espaços de participação dos moradores, além de resultar na descon sideração da dinâmica

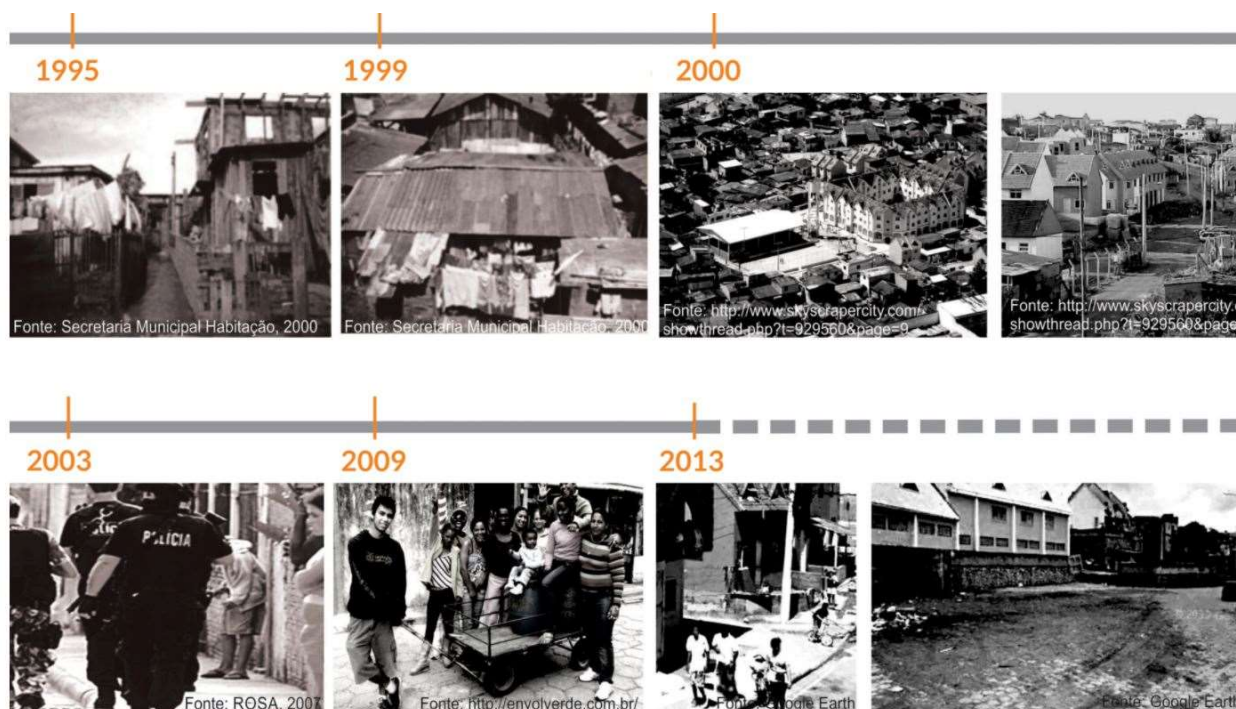
local, contribuindo para desmobilização da população em função da remoção de grande parte das famílias, das conseqüentes mudanças de endereços, perdas de identidades e relações de sociabilidade. Por este motivo, o processo é chamado pela autora de “formalização”, ao observar também aspectos urbanísticos como a abertura de vias incoerentes com a escala do bairro e implementação de equipamentos públicos não apropriados pela comunidade.

Figura 9 - Linha do tempo da urbanização da Região Chico Mendes



Fonte: Autora, Google Earth, Jun. 2021

Figura 8 - Linha do tempo Habitat Emergente



Fonte: Habitat Emergente (MORAES, 2013)

Conforme Luiz (2013, p. 8), ao observar o cenário das remoções de grande parte das habitações, não se considerou as conquistas do Estatuto da Cidade, que no art. 2º, explicita a participação da população na formulação, execução e acompanhamento de projetos de desenvolvimento urbano. “Ocasionalmente na simples imposição de um projeto habitacional padrão e que não considerava as peculiaridades e anseios dessa população” (LUIZ, 2013, p. 8). Conforme o decorrer dos anos, muitos problemas como criminalidade e violência se instauraram nessa região que até hoje conta apenas com o suporte social de ONGs, associações e entidades voluntárias.

Neste sentido também é exposto nos resultados da Avaliação das Políticas Públicas no Âmbito da Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social:

Das famílias entrevistadas, percebe-se claramente que foram erradicadas de seu próprio terreno, ao trocar sua antiga habitação, que era precária e exigia um programa emergencial de transferência, por uma “nova” no mesmo terreno ou semelhante, onde ocupará metade do seu lote, com unidades geminadas de dimensões reduzidas, impedidas de serem realizadas modificações futuras e progressivas e com diminutas áreas livres internas (PEREIRA; PEREIRA; SZÜCS; PERES; SILVEIRA, 2002, p.170).

Outra grande crítica ao projeto foi o tamanho das novas moradias padrões, que ficaram conhecidas como “casas carimbo” por terem um tamanho muito reduzido, independentemente do número de membros da família, ou seja, foram padronizadas, desconsiderando qualquer possibilidade de identidade da população e incapazes de acomodar de forma apropriada famílias com números de indivíduos diversos, processos inerentes de ampliação e moradores com deficiências físicas (LUIZ, 2013).

Lopes (2000, p. 96) arquiteto do município e integrante da equipe do projeto Chico Medes justifica a baixa dimensão das moradias e o alto adensamento decorreram da limitação de recursos e do risco de valorização imobiliária crescente da área.

Antes do projeto de regularização a comercialização dos espaços na comunidade estavam desencadeando uma valorização imobiliária desproporcional à finalidade da área e a proposta habitacional buscou equilibrar a valorização dos imóveis com uma forma de construção que proporcionasse maior adensamento e que satisfizesse as necessidades da população de baixa renda, mas, que por outro lado, não fosse interessante para as outras classes sociais (LOPES, 2000. p. 96-97).

Neste sentido, a solução adotada pela equipe foi o reassentamento das famílias e a promoção do adensamento da área através da utilização de tipologias habitacionais de modo a ocupar menor espaços de terreno por família. “A lógica da proposta está em aproveitar os espaços ocupados por habitações em estado precário que na maioria dos casos possibilitam a construção de duas novas moradias” (LOPES, 2000, p. 96).

Conforme Rosa (2007, p. 92) a maior preocupação dos moradores, identificada nas atas e descrita muitas vezes como angústia, era em relação ao pagamento do imóvel e a situação do terreno. Na avaliação dos moradores a casa nova e o terreno ficaram muito caros enquanto suas casas antigas foram indenizadas com valor baixo. Os moradores também discutiam o fato de terem adquirido o direito de usucapião sobre o terreno, mas este direito somente foi reconhecido pela Prefeitura em casos específicos.

Ainda segundo Rosa (2007, p. 123), o projeto criou uma situação de fragilidade para os moradores, pois antes eram mais de mil famílias que viviam em situação irregular no mesmo terreno. Tal fato dava maior legitimidade a essas famílias, além de que eram amparadas pelo direito de usucapião. Com o projeto habitacional os terrenos foram regularizados e os contratos individualizados, sendo que agora a família que não paga pelo imóvel corre o risco de ser despejada.

Cardoso (2010, p.193), através da aplicação de questionários, descreveu de forma objetiva as “reivindicações ainda não atendidas” dos moradores em relação do Projeto Chico Mendes, a queixa mais incidente, com 14%, foi relativa às ruas e calçadas, com reclamações como: “calçamento ruim, buracos, falta de sinalização e quebra-molas. Houve manifestação também com relação ao fato de as casas serem geminadas, por causa do barulho e da impossibilidade de ampliação”.

Figura 3 – Reivindicações dos moradores em relação do Projeto Chico Mendes com relação às ruas, calçadas e coleta de lixo.



Fonte: Autora, Google Earth, Jun. 2021

Figura 4 – Casas Geminadas da Região Chico Mendes, com áreas reduzidas e baixo desempenho construtivo e funcional.



Fonte: Autora, Google Earth, Jun. 2021

Outra questão importante apresentada pelos entrevistados foi a subutilização dos galpões de geração de trabalho e renda; seguida da preocupação com o saneamento, principalmente esgoto e lixo; a necessidade de mais áreas de lazer para as crianças (parquinhos, campos de futebol); a titulação

definitiva e geração de trabalho, renda e casas comerciais. (CARDOSO, 2010, p. 194).

Mesmo com as críticas levantadas pelos moradores acerca da falta de diálogo com a comunidade, as casas com áreas muito reduzidas e com baixo desempenho técnico, construtivo e funcional, as obras de urbanização, habitação e desenvolvimento social do Projeto Chico Mendes foram apontadas como concluídas pelo ente municipal.

Para finalização do contrato, ainda é necessário a etapa do levantamento e atualização do cadastro social, conforme o Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (2019, p. 5) e a continuidade no processo de Regularização Fundiária com o registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, bem como o respectivo registro de direitos reais em favor das famílias da região Chico Mendes.

3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA COMUNIDADE CHICO MENDES – INTERVENÇÃO JURÍDICA

Neste tópico buscar-se-á apresentar as fases do procedimento de regularização fundiária segundo estipulado pela própria legislação, que servirá de embasamento a partir da revisão documental desta pesquisa, para apontar o atual estágio do procedimento de regularização fundiária da Região Chico Mendes. Também será abordada a atuação do Município em relação as fases da regularização, a regularização do terreno, dos lotes e abertura das matrículas, o cadastro das famílias e a titulação do imóvel e por fim o licenciamento das edificações.

Como já visto, o projeto elaborado na Região Chico Mendes além da intervenção urbanística e social, também visa a regularização da situação jurídica dos moradores com relação aos imóveis, de modo que a titulação seja concedida a todas as famílias abrangidas pelo projeto, inclusive aquelas que não eram diretamente beneficiadas com a construção das casas, mas que fazem parte da poligonal do projeto.

A regularização fundiária da Região Chico Mendes se enquadra na descrição do item 3.2, da Portaria 670 de 2018, do Ministério das Cidades, que considera a regularização fundiária uma ação obrigatória para as áreas de intervenção, remanejamento e reassentamento. A regularização deve abranger não só as famílias que foram beneficiadas com unidades residenciais, como também aquelas cujos lotes tiveram melhorias na infraestrutura essencial, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, ou pavimentação.

3.3.1 Fases da Regularização Fundiária

A Lei 13.465/17, no seu Art. 28, indica as fases do procedimento da regularização fundiária que irá tramitar administrativamente no Município. A legislação divide o procedimento em dez fases básicas. No presente caso, acrescenta-se mais uma fase, por se tratar de um conjunto habitacional que necessita a regularização também das edificações, totalizando onze, que destas, nove correm administrativamente com o ente municipal, e as últimas duas com a participação do Registro de Imóveis, conforme será abordado nos próximos parágrafos.

Com relação ao rol de legitimados para requerer este procedimento, a Lei 13.465/17 ampliou a previsão da legislação anterior, acrescentando, por exemplo, a Defensoria Pública, o Ministério Público, entidades da administração pública indireta, entre outros. No presente caso de estudo, o próprio Município é o requerente e também autor do procedimento, o que resultou na possibilidade de ser instaurado de ofício (Lei 13.465/17, no seu Art. 14).

Com relação à classificação do procedimento de regularização, conforme já indicado no primeiro capítulo, este pode ser como de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E). Entretanto, a lei já prevê que será na modalidade Reurb-S o procedimento que tenha objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016 (Art. 13, § 3º, Lei 13.465/17).

A partir da classificação na modalidade Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção. Assegura, também, a isenção de custas e emolumentos aos atos registrais do registro do procedimento como os de abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada, Art. 13, §1º, Lei 13.465/17.

A instauração do procedimento de Reurb se dá através de decisão formal do Município, termos e na forma do artigo 32, da Lei nº 13.465/17, declarando a categoria que se enquadra a classificação, que neste caso é a modalidade Reurb-S, de interesse social.

Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder a pesquisa fundiária para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde estão situados o núcleo urbano informal, o diagnóstico multidisciplinar (urbanístico, técnico, social, ambiental e jurídico) do assentamento definido as infraestruturas, equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais que precisam ser implantadas os e os instrumentos jurídicos que serão utilizados na regularização fundiária.

Após, inicia-se a fase de notificações dos titulares de direitos reais (confrontantes, proprietários da área, titulares de direitos reais de matrículas existentes no perímetro interno e atingidos pela REURB). No caso em estudo, como o imóvel onde estão localizadas as comunidades da região da Chico Mendes é uma área pública municipal, o Município deverá notificar apenas os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contados da data de recebimento da notificação (Art. 31, § 2º, Lei 13.465/17).

Na hipótese de apresentação de impugnação de algum dos notificados, é iniciado um procedimento extrajudicial de composição de conflitos. Na ausência de manifestação dos notificados, será interpretado o silêncio como concordância com a Reurb, e ainda, na hipótese de confinantes não encontrados ou recusa da notificação por qualquer motivo, a notificação da Reurb também será feita por

meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias (Art. 31, § 1º e seguintes, da Lei 13.465/17).

Concluída a fase de notificações, serão definidos os instrumentos de regularização fundiária, ou seja, os institutos jurídicos necessários para o saneamento da titulação do imóvel e que serão utilizados para transferir a propriedade ou outro direito real em favor das famílias beneficiárias.

O rol dos instrumentos foi previsto no Art. 15 da Lei 13.465/17, indicando por exemplo, para transferência da propriedade a legitimação fundiária, a compra e venda, a doação, a usucapião, entre outras. Alternativamente à transferência de propriedade, poderá ser constituído outro direito real sobre os lotes resultantes do processo de regularização fundiária, tais como: cessão da posse; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; aforamento; direito de superfície, a concessão de uso especial para fins de moradia, entre outros.

A legitimação fundiária merece destaque, pois é uma inovação legislativa e constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, de maneira que o instrumento se assemelha com o instituto da usucapião. A legitimação fundiária é conferida por ato administrativo do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Após a definição dos instrumentos, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, com a responsabilidade de implantar a infraestrutura essencial, quando necessária, e de elaborar e custear o projeto que será composto, no mínimo, pelos documentos previstos no Art. 35, da Lei 13.465/17, sendo eles:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

A fase seguinte é a de saneamento do processo administrativo, com a análise do projeto de regularização fundiária, aprovação urbanística e ambiental do projeto de regularização fundiária pela autoridade competente. Trata-se de fase destinada à identificar possíveis falhas e vícios do processo, a fim de saná-las. Com o processo em conformidade, o próximo passo é a decisão final do Município.

O Município profere decisão encerrando o procedimento administrativo mediante ato formal ao qual se dará publicidade e expedirá a Certidão de Regularização Fundiária. Trata-se de ato conclusivo da Reurb. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

I - indicar as intervenções à serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

A Certidão de Regularização Fundiária é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e

conter, no mínimo o nome e a localização do núcleo urbano regularizado; a modalidade da regularização se será REURB-E ou REURB-S; cronograma de obras e serviços; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; e principalmente, a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade (item 3.4.1, Portaria nº 670).

O Município protocolará a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, acompanhada do projeto de regularização aprovado perante o Ofício de Registro de Imóveis em que se situe a unidade imobiliária regularizada que deverá ser efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (arts. 42 a 54, da Lei Federal nº 13.465/2017).

Trata-se da última etapa antes do ato de entrega dos títulos definitivos de propriedade aos beneficiários do programa de Reurb. Isso porque, é nesse momento que se adquire de forma originária o direito real de propriedade, através do registro.

Quando do recebimento da CRF, caberá ao Oficial do Registro de Imóveis da circunscrição competente promover a prenotação e autuação, de modo a instaurar o procedimento registral, sendo que no prazo de 15 (quinze) dias poderá fazer exigências ou prosseguir com os atos de registro.

Sendo caso de recusa do registro, o Oficial deverá expedir a respectiva nota devolutiva devidamente fundamentada, na qual deverá constar os motivos da recusa, formulando as respectivas exigências nos termos da lei.

Cumpridas as exigências, o procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis.

Qualificada Certidão de Regularização Fundiária – CEF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do Cartório de Registro de Imóveis efetuará o registro do projeto Reurb obedecendo ao seguinte rito:

- a) abertura da matrícula da gleba, se for o caso;
- b) registro do projeto de regularização fundiária;
- c) abertura da matrícula individualizada dos lotes e áreas de uso público;
- d) registro dos direitos reais das famílias beneficiárias constantes da relação que compõem a CRF.

No que se refere a regularização de área também com empreendimentos habitacionais, outras duas etapas devem ser seguidas: A primeira do licenciamento das edificações e a segunda da instituição dos condomínios, quando for o caso.

Cabe destacar que a lei indicou que a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS (Art. 18, § 2º).

3.3.2 Atuação do Município de Florianópolis nas Fases da Regularização Fundiária da Região Chico Mendes

No que tange à atuação da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em janeiro de 2018, através do Decreto nº 18.281, foi instituído o Grupo de Trabalho com a finalidade de promover e acompanhar as ações para a regularização fundiária compreendendo o levantamento, diagnóstico físico-territorial, a identificação de infratores e classificação dos núcleos urbanos informais implantados para efeito de regularização fundiária.

O primeiro contato com registro de imóveis ocorre em 18 de outubro de 2018, em foi apresentada a primeira versão do projeto de regularização fundiária urbana ao 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis (protocolo nº 112.040), com levantamentos elaborados no ano de 2009 pela empresa Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia Ltda. Os projetos foram aprovados na Prefeitura Municipal em 10 de novembro de 2010, com uma divisão do procedimento de Regularização Fundiária em duas etapas, denominadas de “Etapa 1” e “Etapa 2”.

A etapa 1, refere-se à maior área da comunidade, abrangendo todos os lotes dos ocupantes; a etapa 2 refere-se à um lote menor de 3.105,70 metros quadrados, representando uma área institucional. Os procedimentos foram protocolados em momentos diferentes e foram amparados por legislações diversas.

O primeiro procedimento protocolado foi referente à área menor, “Etapa 2”, em 01/02/2011 com trâmite ocorrido na vigência e nos procedimentos da Lei nº 11.977 de 2009 (Lei do PMCMV), e tendo seu iniciado em fevereiro de 2011 e com o registro finalizado em 14/11/2011, originando a matrícula nº 40.738,

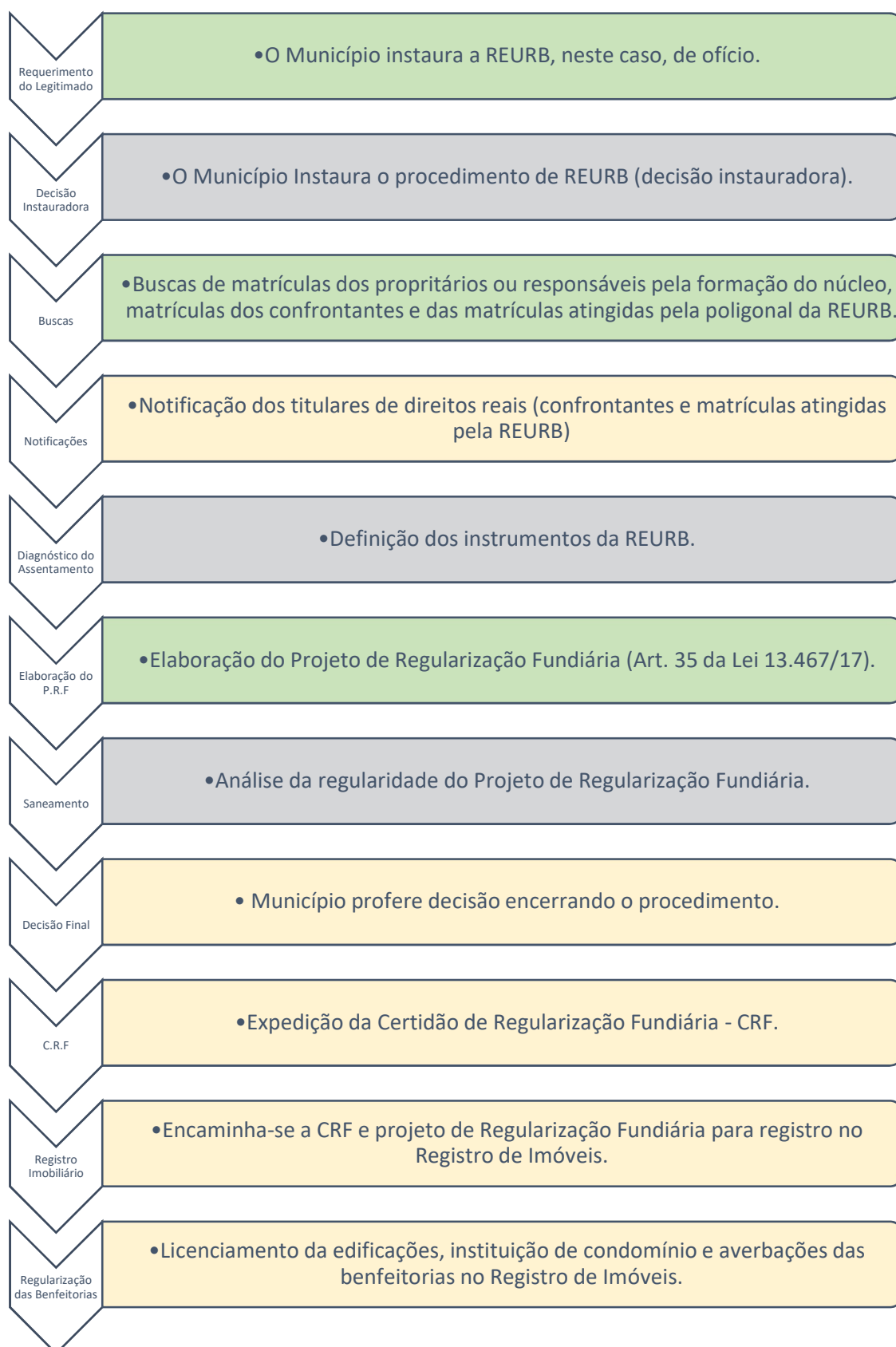
imóvel denominado de “Área Institucional do Loteamento de Regularização Fundiária de Interesse Social”.

Com relação à “Etapa 2”, atual estágio do procedimento de regularização no Registro Imobiliário é “aguardando o cumprimento de exigências” por parte do Município de Florianópolis. O termo “cumprimento de exigências” cunhado pelo Ofício Imobiliário, refere-se ao procedimento de qualificação dos títulos apresentados à serventia (Cartório) para registro, mas que por não cumprirem todos os requisitos legais exigidos, são devolvidos à parte, para que os cumpra em determinado prazo.

Regularmente, o processo administrativo conduzido pela Prefeitura antecede a ação do Registro de Imóveis. Contudo, neste caso, observou-se trajetória distinta, tendo o ente público ingressado com o processo no Registro de Imóveis sem o devido cumprimento dos requisitos demandados. Essa antecipação resulta em idas e vindas entre Prefeitura Municipal e Registro de Imóveis.

Como exemplo, o teor das últimas exigências formuladas pelo 3º Ofício de Registro de Imóveis ao Município de Florianópolis solicitando a apresentação do enquadramento da Reurb na modalidade de Interesse Social Reurb-S (item 1); apresentação da Certidão de Regularização Fundiária (item 6); apresentação do ato declarando que os núcleos urbanos informais são ocupados por população predominantemente de baixa renda; (item 8); “pronunciamento do Município identificando e declarando os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação regularizada, e os respectivos direitos reais (item 9); a comprovação da notificação dos confrontantes e eventuais interessados (item 11), conforme documento constante no Apêndice C, desta dissertação;

Figura 9 – Fases da Regularização Fundiária Urbana de Conjunto Habitacional



Fonte: CUNHA, 2019, p. 35, adaptado pela Autora.

A Figura 9 – Procedimento Administrativo descreve os procedimentos administrativos pertinentes à regularização. Com base nos documentos fornecidos pelo 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis, foram destacados em cor verde os que foram executados, amarelos os não executados, e cinza os de condição desconhecida.

Naturalmente, como trata-se de um processo linear, sendo o Registro de Imóveis o último ator envolvido, as pendências administrativas municipais impedem o avanço do procedimento registral, de modo que as etapas supracitadas se encontram pendentes.

Desta forma, o estágio da regularização fundiária da Região Chico Mendes é aguardando o cumprimento do que foi solicitado pelo Registro de Imóveis, e para tanto, a última informação repassada à Caixa Econômica Federal, foi o pedido de prorrogação do prazo de vigência para 30 de dezembro de 2021, em razão da pandemia do coronavírus (COVID-19) ter afetado coleta de documentos das famílias para inclusão na Certidão de Regularização Fundiária.

Com base na documentação levantada nesta dissertação, identificou-se os atos necessários ao projeto de regularização fundiária da região Chico Mendes, categorizando-os em relação à regularização do terreno, o parcelamento dos lotes e da abertura das matrículas, cadastro das famílias e a titulação dos imóveis e do licenciamento de edificações e benfeitorias existentes.

3.3.3 Regularização do Terreno

A Região Chico Mendes possui uma área total de 137.887,00m², sendo 129.301,73m² em formato irregular pertencente então à COHAB/SC, que tinha como proposta a construção de uma área de lazer incluindo quadras esportivas. Com as ocupações ocorridas na década de 80 e diante da dificuldade da COHAB/SC em realizar programas habitacionais compatíveis com a realidade financeira desta população, em agosto de 1999, por meio de um Termo de Compromisso, a COHAB/SC doou esta área à Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Em dezembro de 2000, foi publicada a Lei nº 5.790 de 2000, autorizando o Município de Florianópolis a receber em doação a área de terras na localidade Chico Mendes, com área total de 129.301,73m², matriculado no 3º Ofício de Registro de Imóveis, sob o nº 8.886, tendo como finalidade, a execução do projeto habitacional popular, com a urbanização e regularização fundiária em junho de 2001 (Art. 3º, da Lei nº 5.790/00).

Neste sentido, o titular do imóvel já é o próprio Município de Florianópolis e o projeto de regularização fundiária foi proposto com base na área da matrícula do imóvel, sem a necessidade de procedimentos como o da demarcação urbanística prevista na Lei 13.4365/17.

No que tange à desafetação do bem público, instituto do direito administrativo que denomina o ato pelo qual o ente torna um bem público apropriável, observa-se que a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 71, dispensa a necessidade de desafetação quando o imóvel objeto de regularização fundiária urbana for público.

3.3.4 Regularização dos Lotes e Abertura das Matrículas Imobiliárias

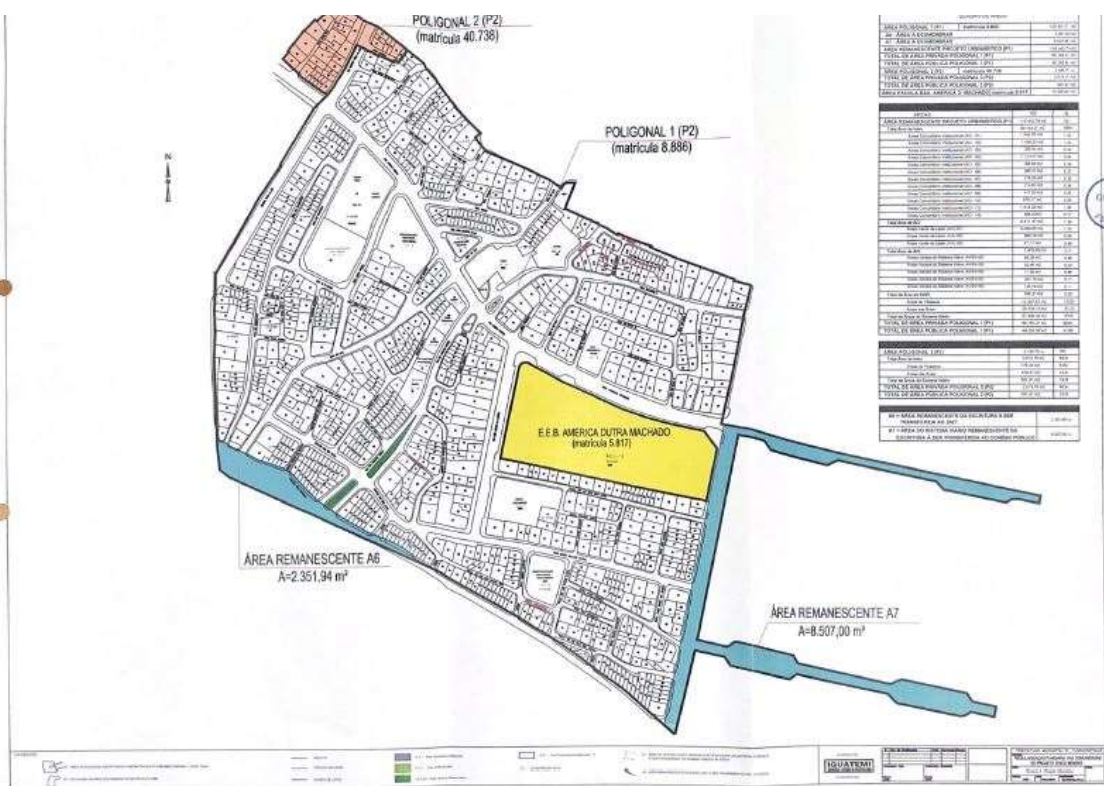
Conforme cronograma apresentado pelo Município de Florianópolis no Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (2019, p.4) a Caixa Econômica Federal, foram identificados grupos distintos na poligonal de abrangência do projeto, para fins de regularização fundiária, com a totalidade **1.041** lotes a serem transferidos às famílias beneficiadas, sendo destes:

- **23** Unidades habitacionais construídas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, que foram quitadas pelos moradores;
- **342** Unidades habitacionais construídas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, mas que ainda não foram quitadas pelos seus moradores;
- **676** Terrenos que estão dentro da área de abrangência do projeto, contudo, as residências foram construídas pelos próprios moradores, anteriores ao projeto Habitar Brasil HBB Chico Mendes; e
- Áreas dos equipamentos públicos, comunitários e áreas públicas.

Com base nas exigências legais, do 3º Ofício Imobiliário a relação dos lotes indicados demonstra uma divergência no número de lotes destinados à transferência às famílias, indicando **920** lotes dos 1.041 mencionados no documento à Caixa Econômica Federal, como segue:

- **920** Lotes, com área total de 69.183.76m²
- **21** Áreas dos equipamentos públicos, comunitários e áreas públicas, sendo elas: 12 Áreas Comunitárias Institucionais (A.C.I), com área total de 8.871.47m²; 3 Áreas Verdes de Lazer (A.V.L.), com área total de 2.975.00m²; 5 Áreas Verdes Sistema Viário (AVSV), com área total de 506.31m²; 1 Área de passeio, com área total de 12.307.97m²;

Figura 10 - Projeto no Registro de Imóveis



Fonte: 3º Registro de Imóveis, protocolo 115.687, 2019

Portanto, faz-se necessário a equiparação do quantitativo dos terrenos e suas respectivas informações na prestadas à CEF pela Prefeitura e as constantes no Registro de Imóveis.

Outro apontamento com relação à regularização de lotes e de abertura das matrículas imobiliárias é com relação ao edifício construído no Programa Habitar Brasil, como abrigo provisório, e hoje pejorativamente chamado de “Carandiru”, em alusão ao presídio paulista. Tal edifício não foi relacionado nos documentos como um dos lotes transferíveis, muito menos sujeito ao regime de condomínio geral.

A possibilidade da instituição de condomínio no âmbito da regularização fundiária foi indicada no Art. 45, da Lei 13.465/17, determinando que quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.

3.3.5 Cadastro das Famílias e a Titulação dos Imóveis

O cadastro das famílias é fundamental pois reúne as informações pessoais dos beneficiários para o processo da REURB. Idealmente, este levantamento é realizado após a notificação e elaboração dos estudos do REURB e serve não apenas a este, mas também para a atualização do cadastro socioeconômico no município. Este tem o objetivo de coletar as informações pessoais dos ocupantes, a renda familiar, além de dados como o tipo de imóvel, os serviços públicos disponíveis próximos à moradia, a existência ou não de infraestrutura básica, entre outras (SILVA JUNIOR; BRITO; MACHADO, 2019, p.31).

Os dados cadastrais desejáveis são RG, profissão, estado civil, filiação, composição familiar, renda familiar e tipo e tempo de posse. A coleta de documentos depende das exigências legais relativas ao instrumento jurídico utilizado, tais como cópias de RG, CPF, comprovante de residência e certidão de casamento.

Com relação especificamente à titulação dos beneficiários, o levantamento cadastral é um trabalho extremamente relevante, pois é a partir dele que será expedida a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, no formato de uma lista ao Registro de Imóveis, informando os nomes e dados daqueles que serão titulados. Esta lista é emitida pelo Município e não é conferida por mais nenhum órgão. Ou seja, exige um trabalho minucioso por parte da equipe que efetua o cadastro das famílias, sendo necessário observar questões formais e civis dos moradores como casamento, união estável, etc.

O Município de Florianópolis optou por terceirizar, através de certame licitatório, a prestação de serviço das assistentes sociais para o levantamento do cadastro das famílias. Contudo, a PMF indica no relatório Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (2019, p.4) a substituição por três vezes da empresa contratada, e que a última, conseguiu executar somente 47% dos cadastros dos moradores, “não tendo condições de prosseguir com os trabalhos”.

Conforme descreve o relatório da PMF, a desistência das empresas para realização dos cadastros se dá em razão do desinteresse dos moradores e da violência no local:

[...] principalmente pela falta de interesse dos moradores na obtenção do título de propriedade do lote, bem como, em virtude da violência decorrente da disputa pelo controle do tráfico nas comunidades de abrangência do projeto. Trata-se de rivalidade entre os “comandos” de facções criminosas que resultam em demarcação de território e repelem possíveis iniciativas de regularização das moradias ou serviços oferecidos a fim de efetivar a oficialidade no seu uso. (2019, p.3)

O Plano de Ação supracitado indicou que o processo inicial de coleta de documentos para inclusão na Certidão de Regularização Fundiária, totalizou 275 das 699 famílias (23 famílias somadas às outras 676), ficando, segundo o ente municipal “abaixo das expectativas”, “apesar das inúmeras visitas das assistentes sociais à comunidade” (2020, p. 2). O relatório finaliza informando que a estratégia é não obstruir o procedimento de regularização fundiária no Registro de Imóveis, realizando esta coleta de documentos em etapas:

Optou-se desta forma, por estratégia, não barrar o processo no cartório, realizando esta coleta em etapas, pois acreditamos que a medida que as famílias vão recebendo o seu título e percebendo os benefícios da regularização, outras famílias vão acabar mostrando interesse e procurando a Prefeitura para regularizar a situação espontaneamente. A intenção neste momento é dar o “start” no processo, pois sabemos que não é tarefa fácil titular quase mil famílias de uma única vez. (2020, p.2)

Segundo ainda o Plano de Ação, a meta era a “titulação de 1.041 famílias abrangidas pelo Projeto HBB Chico Mendes”, ou seja, a expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF referente ao somatório das unidades indicadas acima.

Entretanto, conforme o relatório o ente municipal indica que das casas geminadas irá titular apenas os beneficiários que estão com as unidades habitacionais quitadas (23) e aqueles cujos terrenos encontram-se na área alvo com edificações próprias (676), excluindo do procedimento a titulação das (342) unidades com algum grau de inadimplência.

A Lei 13.465/2017, em seu Art. 59, § 2º, permitiu que as unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais com obrigações pendentes, não sejam transferidas aos ocupantes e sejam atribuídas ao próprio Município até que as obrigações sejam totalmente cumpridas.

Desta forma, para as demais unidades, ou seja, aquelas casas geminadas que não estão quitadas, há indicação no Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (2019, p. 5), visando:

a) visitas casa a casa; b) panfletos entregues em mãos ou deixados nas casas quando não se encontrar moradores; c) cartazes fixados em locais públicos da comunidade; d) plantões sociais para fins de regularização fundiária na comunidade; e) publicação em veículo de informação pública.

Todas essas ações visam sensibilizar as famílias acerca da importância da titulação de seus lotes, tendo em vista ser de nosso conhecimento prévio o não interesse de grande parte delas para obterem este documento. Ademais, teremos ações que envolvem a parte cartorial para conclusão de titulação.

O Plano de Ação para continuidade do processo de regularização fundiária foi apresentado como relatório em março de 2019, contendo justificativas para o atraso e indicando as próximas ações por parte do órgão

municipal, elaborado pela Secretaria de Infraestrutura, através da Superintendência de Habitação e Saneamento requerendo à Caixa Econômica Federal a prorrogação do prazo para até dezembro de 2020 do contrato de repasse referente ao Projeto Habitar Brasil HBB Chico Mendes.

Em 16 de novembro de 2020, a Superintendência de Habitação e Saneamento Ambiental, Diretoria de Habitação, através do Doc. Técnico nº 51/SMI/SHSA/DH/2020, informou que os esforços haviam sido concentrados na conclusão da Ação 1 (titulação das famílias beneficiárias de 23 unidades habitacionais construídas pela Prefeitura e que foram quitadas pelos seus proprietários) e Ação 3 (titulação das famílias dos 676 lotes da poligonal abrangida pelo Projeto HBB Chico Mendes);

Quanto à Ação 2, titulação das famílias beneficiárias das 342 unidades habitacionais construídas pela Prefeitura não quitadas pelos seus proprietários, a Procuradoria estaria avaliando de que forma podem ser resolvidas as questões referentes aos contratos habitacionais com os beneficiários e renegociações, “visto o alto índice de inadimplência e venda para terceiros sem regularização junto à Prefeitura”. Ultrapassada essa questão, seriam iniciadas a coleta dos documentos das 342 famílias da comunidade” (2020, p. 2).

Tal incapacidade inviabiliza a coleta de dados para registro no ente público com fins de emissão de Certidão de Regularização Fundiária (CRF), apresentada posteriormente ao Registro de Imóveis.

Em suma, embora o objetivo seja a titulação dos 1.041 imóveis, pretende-se titular apenas os 699 imóveis (23 + 676) que apresentam as condições legais necessárias. Contudo, destes, somente 275 tiveram a documentação levantada para cadastro, como mencionado anteriormente. Logo, hoje é factível a titulação de apenas 275 famílias.

3.3.6 Licenciamento das Edificações e Regularização das Benfeitorias

Sabe-se que há uma maior complexidade na regularização fundiária de conjuntos habitacionais, pois demanda também o licenciamento das edificações

e a instituição dos condomínios, quando for o caso, Tierno, 2021 denomina de regularização fundiária de conjuntos habitacionais como de alta complexidade.

Na regularização fundiária da Região Chico Mendes, o projeto de regularização deveria compreender também o licenciamento e regularização das casas geminadas, do edifício construído como abrigo provisório, assim como as residências dos moradores pertencentes à poligonal do projeto. Entretanto, nos documentos levantados nesta dissertação não foi identificada nenhuma proposição de licenciamento das edificações e regularização das benfeitorias.

Inclusive, a Lei 13.465/2017, no seu Art. 63, prevê até mesmo a facilitação para as averbações das edificações, dispondo que poderá ser efetivada a partir de “mera notícia, da qual conste a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de Habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias”. Mas para tanto, é necessária a apresentação do requerimento expresso do interessado, que neste caso, é o Município.

O que se recomenda como uma boa prática na elaboração do projeto é a estruturação a partir de um levantamento aerofotogramétrico, levantamento topográfico e elaborar a restituição das construções em cima dos levantamentos, com a identificação de divisas e identificação de lotes e quadras (TIERNO, 2021).

Com relação ao licenciamento das edificações, este geralmente pode ser obtido parcialmente, apenas para a parte referente à tipologia original (aquela fornecida pelo projeto urbanístico do Município), tendo o morador a possibilidade de regularizar o restante de acordo com políticas municipais específicas, por exemplo lei de Anistia (TIERNO, 2021).

Vale mencionar, sempre na perspectiva da regularização não como a consolidação da precariedade, mas de efetivamente criar proposições que tragam dignidade aos moradores com melhorias habitacionais, a Lei de Assistência Técnica Pública Gratuita nº 11.888 de 2008, com a possibilidade de integração municipal com a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), desenvolvendo ações associando a ATHIS à Regularização Fundiária Urbana (REURB) através da construção conjunta de soluções para a assessoria jurídica e técnica em urbanismo necessárias aos trâmites previstos na Lei nº 13.465/2017 (CAU/BR; CAU/SC, 2018, p.30).

Contudo, como mencionado, não há indicação no projeto protocolado no Registro de Imóveis da proposição para licenciamento das edificações e regularização das benfeitorias.

Como observado neste capítulo, o programa de regularização fundiária e urbanização é composto por ações integradas em determinado assentamento informal visando à melhoria das condições físico-urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas da área. Seu desenvolvimento depende de um plano de políticas públicas urbanísticas e de fiscalização das ações governamentais.

Ou seja, o procedimento de regularização fundiária é complexo, não somente pelas exigências legais e administrativas, mas principalmente pela competência compartilhada, envolvendo diferentes atores, como Secretária de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Assistência Social, Procuradoria, Secretaria de Finanças e Tributação, Secretaria de Meio Ambiente, Registro de Imóveis e todos os moradores que tenham o lote abrangido pelo projeto.

O manual de REURB (SILVA JUNIOR; BRITO; MACHADO, 2019, p.16) recomenda que os servidores envolvidos tenham contato com o Cartório de Registro de Imóveis do Município, de modo que o Registrador, acompanhe todo o processo, orientando a equipe municipal, na área de seu conhecimento, para que toda a documentação esteja apta para registro em Cartório.

Com a mudança da legislação, nos Municípios que já fazem regularização fundiária, os procedimentos da Lei nº 13.465, de 2017, demandam apenas ajustes técnicos, institucionais e eventual repactuação com os principais atores, tendo em vista a mudança de algumas atribuições. Mas o fato é que a maior parte dos Municípios brasileiros, como é o caso de Florianópolis, ainda não criou sua política de regularização fundiária urbana e tal fato impacta diretamente na qualidade e conclusão deste procedimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo compreender o atual estágio da regularização fundiária da Região Chico Mendes e identificar os possíveis gargalos que impedem a conclusão do processo, para que ocorra a titulação dos moradores da comunidade e a finalização do contrato entre Município e Caixa Econômica Federal.

A definição do problema de pesquisa foi resultado de uma prévia análise do atual cenário jurídico registral da Região Chico Mendes, após a implantação do Programa de Urbanização, iniciado nos anos 1990, com o projeto Habitar Brasil, seguido nos anos 2000, com o projeto Habitar Brasil BID. Na pesquisa bibliográfica, constatou-se, acerca da regularização fundiária da Comunidade Chico Mendes, que poucos trabalhos mencionaram seu processo e não foi localizado nenhum que o abordasse na perspectiva jurídico registral do procedimento.

Buscou-se então, nesta dissertação, retomar o diálogo de autores em relação ao processo de ocupação do solo e da segregação sócioespacial nas cidades brasileiras, traçando o estudo a partir da análise dos conceitos como de segregação social, exclusão espacial, vulnerabilidade social, cidade legal, ilegal e moradia informal, termos trazidos por autores em diferentes perspectivas das questões urbanas.

O problema da carência habitacional na maioria das cidades do país, também está presente na capital de Santa Catarina, conforme foi brevemente descrito no tópico posterior, abordando de forma muito concisa o processo histórico de urbanização em Florianópolis, século XIX até os dias atuais. A revisão teve ênfase no processo de urbanização e crescimento desigual na cidade, que foi e continua sendo promotor de exclusão social na Capital do Estado.

No segundo capítulo, adentrando na realidade da área em estudo, buscou-se compreender o processo de construção do Bairro Monte Cristo, formado por um mosaico de nove comunidades provenientes de processos contínuos de ocupação. Dentre essas, três formam a chamada Região Chico

Mendes: Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte. Em seguida é retomada a construção temporal das políticas públicas urbanísticas implementadas na Região Chico Mendes através dos programas Habitar Brasil e Habitar Brasil BID.

Observou-se que os projetos urbanísticos públicos desenvolvidos, a partir da década de 90, na grande parte das vezes, por uma inversão no fluxo lógico da produção dos empreendimentos, deixaram para promover os ritos de regularização posteriormente a conclusão das obras (SILVA, 2005, p.17); o que em muitos casos não aconteceu. Hoje, o município de Florianópolis busca através da regularização fundiária o saneamento jurídico do projeto urbanístico na Região Chico Mendes, titulando famílias beneficiárias.

Buscou-se então, no terceiro capítulo apresentar o conceito de regularização fundiária sustentável, sendo aquela que visa um projeto social, urbanístico, ambiental e também jurídico. Também compreender o novo marco legal com a edição Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/17, que modificou em muitos aspectos as experiências que o Município já tinha com o tema.

Conforme mencionado na pesquisa, atualmente é a Caixa Econômica Federal a responsável por fiscalizar as ações dos Municípios com contratos de repasses de projetos urbanísticos vigentes, considerando como concluídos apenas aqueles com o registro do projeto de regularização fundiária junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, sob pena de abertura de processo de Tomada de Contas Especial em favor do Município.

Em seguida foi abordado o fluxo de ações, compreendendo a intervenção urbanística, indicando a infraestrutura construída, e social, através do projeto de desenvolvimento social e desdobramentos referentes à organização comunitária (FLORIANÓPOLIS, 2019, p.2).

Valendo-se do observado na Lei nº 13.465/17, que trouxe a visão procedimental da regularização fundiária, foi possível o mapeamento das etapas do processo e, portanto, permitiu auferir o estágio da regularização fundiária da Região Chico Mendes.

Conforme levantamento realizado nesta dissertação, das onze fases do procedimento, foram executadas apenas três: a) fase de instrução, b) fase de buscas e c) fase de elaboração do projeto de regularização.

Foram identificadas duas fases de condição desconhecida: a) emissão da decisão instauradora; e b) definição dos instrumentos da REURB.

Por fim, seis fases foram assinaladas como não executadas: a) notificações; b) saneamento do processo; c) decisão final; d) expedição da CRF; f) registro imobiliário; e g) licenciamento das edificações e averbação das benfeitorias.

Logo, observa-se a necessidade de correção do projeto de regularização em várias fases para o correto trâmite no Ofício Imobiliário. Também se mostra importante a alteração do projeto de regularização fundiária, para que este também indique as ações de licenciamento das edificações, instituição de condomínio e previsão de averbação das benfeitorias, visto que as edificações foram parte integrante das ações de urbanização e não foram mencionadas no projeto.

Com relação à comunicação com a Caixa Econômica Federal, a meta a ser cumprida pelo Município é a titulação das 1.041 famílias, até 30 de dezembro de 2021. As famílias indicadas são os moradores de 365 lotes, com casas unifamiliares geminadas construídas no projeto urbanístico municipal e 676 lotes, com casas próprias dos moradores.

Entretanto, mesmo que o município cumpra as exigências do Registro de Imóveis relacionadas ao projeto, destes 365 lotes com casas geminadas, apenas 23 unidades foram quitadas pelos seus moradores. As 342 unidades restantes, possuem algum grau de inadimplência dos beneficiários.

Dentre os 679 lotes com casas próprias, o município tem hoje o levantamento cadastral de apenas 252 famílias para a emissão da legitimação fundiária, através da Certidão de Regularização Fundiária.

Portanto, após vinte e um anos do início do projeto, das famílias que receberam as casas geminadas, hoje, apenas 23 podem ser tituladas. Das que participaram da regularização do seu lote com casa própria, apenas 252 famílias.

Após sucessivas mudanças de empresas terceirizadas contratadas para o levantamento cadastral das famílias, o município justifica a dificuldade em finalizar o projeto pela falta de interesse dos moradores em fornecer dados ao cadastro municipal, dada a presumida falta de interesse na titulação.

Entretanto, mesmo que o município cumpra as exigências do Registro de Imóveis relacionadas ao projeto, destes 365 lotes com casas geminadas, apenas 23 unidades foram quitadas pelos seus moradores. As 342 unidades restantes, possuem algum grau de inadimplência dos beneficiários, cujo índice até a presente data é de 83,95%. No contrato de compra e venda das casas geminadas, é prevista a rescisão contratual após o terceiro mês de inadimplência.

A iniciativa do Município para o cadastramento gera o receio por parte das famílias em serem penalizadas pela inadimplência. A angústia em perderem suas casas por conta da inadimplência contratual já foi mencionada no trabalho de Rosa (2007, p. 92), que também traz outra interessante reflexão. O fato de que, caso não houvesse a construção das edificações e os moradores tivessem continuando na posse de seus imóveis originais, hoje estariam aptos adquirir a propriedade dos lotes através do instituto da usucapião, mesmo na modalidade com maior prazo (15 anos).

Dentre os 679 lotes com casas próprias, o município tem hoje o levantamento cadastral de apenas 252 famílias para a emissão da legitimação fundiária, através da Certidão de Regularização Fundiária.

Essa dificuldade no relacionamento entre comunidade e Município pode ser atribuída a uma falta de diálogo entre as partes, já evidenciada inicialmente nos escassos espaços de participação das Assembleias Comunitárias (SILVA, 2008, p. 212) e no decorrer do projeto, que gerou um desconhecimento da Prefeitura acerca das reais condições dos moradores.

Diante dessa incapacidade de cadastramento das famílias e da inadimplência, hoje, após vinte e um anos do início do projeto, das famílias que receberam as casas geminadas, apenas 23 podem ser tituladas. Das que possuíam casas próprias e, portanto, regularizam somente o lote, apenas 252.

A imposição de um projeto habitacional padrão sem considerar as peculiaridades e anseios das comunidades abrangidas (LUIZ, 2013, p. 8) e a descontinuidade municipal do programa, que até hoje conta apenas com o suporte social de ONGs, associações e entidades, acabou por elevar o grau de vulnerabilidade social nessa região, resultando em problemas graves como aumento da criminalidade e violência.

O projeto de regularização fundiária de conjuntos habitacionais, como mencionado, é de alta complexidade e as razões de seu atraso ou insucesso são igualmente complexas. Contudo, é possível identificar fatores que contribuem para a execução demasiadamente lenta do processo.

A precarização da política urbana com foco na habitação social em Florianópolis, com a extinção da Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social. Tal ação ocasionou uma desmobilização organizacional e pessoal de servidores, restando hoje uma estrutura interna mínima e deficitária para atender a execução dos projetos e metas complexas como a de regularização fundiária, sem mencionar a promoção da gestão do planejamento habitacional das famílias em situação de vulnerabilidade.

A falta de uma equipe técnica e gestores públicos proporcionais à demanda, pode ser observada nas ações de terceirização dos cadastros das famílias no projeto da Região Chico Mendes, que desencadeou a substituição das empresas terceirizadas e a descontinuidade do processo, ocasionando a desconfiança por parte dos moradores em receber diferentes agentes.

As falhas e carências supracitadas, contribuíram negativamente para a manutenção da informalidade, na medida em que, com o atraso na conclusão jurídica do projeto, muitos moradores da localidade mudaram de domicílio, e a compra e venda se deu através de “contratos de gaveta”, no melhor dos casos. Para estes, observa-se a necessidade de ações de repactuação dos contratos, gerando novas condições para o pagamento.

Evidencia-se, também, a ausência de ações informativas, educativas e de conscientização das famílias sobre a importância de legalizar sua casa e seu terreno, evitando o agravamento da situação, que pode acarretar até mesmo a perigosa situação de despejo das famílias inadimplentes.

Na Tabela 3, apresenta-se uma tabela com aspectos positivos e negativos do projeto de urbanização e regularização fundiária da Região Chico Mendes, no âmbito jurídico/registral, urbanístico, social e do morador.

Tabela 3 - Aspectos positivos e negativos das ações executadas no projeto de urbanização e regularização fundiária da Região Chico Mendes

Domínio	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto estabeleceu a possibilidade da titulação das mais de mil famílias que viviam em situação irregular no mesmo terreno; - Os contratos foram individualizados resultando em maior segurança na posse; 	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade administrativa no trâmite do projeto e com a necessidade de correção do projeto de regularização em várias fases para seu registro; - Objetivo de titular 1.041 famílias, hoje com a possibilidade de transferir a propriedade de 23 casas geminadas e 252 terrenos; - Contratos de financiamento sem apoio de ações informativas, educativas e de conscientização acerca da importância de legalizar a casa e terreno resultando em um alto grau de inadimplência; - Desmobilização organizacional e pessoal de servidores ocasionando a desconfiança por parte dos moradores para atualização dos cadastros e respectivas titulações;

Urbanístico	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorias na infraestrutura essencial, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, ou pavimentação. - readequação do desenho urbanístico que melhor defina o traçado do sistema viário, assim como do posicionamento dos lotes, permitindo melhor racionalidade na ocupação do espaço; 	<ul style="list-style-type: none"> - Precarização do processo participativo nas Assembleias Comunitárias resultando na imposição de um projeto habitacional padrão e que não considerou as peculiaridades e anseios dessa população; - Habitações com áreas reduzidas e baixo desempenho construtivo e funcional.
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Ações iniciais relacionadas ao remanejamento das famílias; - Ações voltadas à mobilização e organização comunitária, através de estímulo à participação efetiva em todas as etapas do Projeto; - Recadastramento parcial; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzido efetivo técnico da prefeitura resultando na descontinuidade das ações; - Não realização da pesquisa de pós-ocupação para avaliar o impacto da intervenção física e social; - Não realização do cadastro socioeconômico das famílias residentes na área, a fim de subsidiar o processo de regularização fundiária.
Do Morador	<ul style="list-style-type: none"> - Conquista da casa própria, mudança na qualidade de vida, esperanças de uma vida nova; - Maior integração das comunidades com o restante da 	<ul style="list-style-type: none"> - Valor baixo das indenizações e casa nova e terreno muito caros; - Receio do despejo no caso de inadimplência das casas financiadas;

	cidade e a valorização dos imóveis;	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas na infraestrutura fornecida, principalmente com relação às ruas e calçadas, buracos, falta de sinalização e quebra-molas. - Excessivo barulho por conta da proximidade entre as casas; - Nas casas geminadas, dimensões reduzidas, impedimentos de serem realizadas modificações futuras e diminutas áreas livres internas;
Métrica	- Foram identificados e mensurados os lotes para atender a descrição das dimensões do imóvel conforme legislação civil.	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade administrativa no cadastramento físico e sócio econômico. - Levantamentos desatualizados (de 2009), sem o uso do método fotogramétrico para levantamento das informações cadastrais

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base nos dados da pesquisa e em (SILVA, 2008, p. 212); Rosa (2007, p. 123), (LUIZ, 2013, p. 8).

O descompromisso com a demanda habitacional social, fica evidente em casos como o da região Chico Mendes, que demonstram o descompasso entre o projeto formal e o projeto real. No trâmite administrativo, evidencia-se uma ineficiência na gestão e operacionalização do projeto de regularização jurídica. Em termos sociais, uma intervenção urbanística que, mesmo após seu registro, não será capaz de alterar significativamente a condição informal das famílias, e por consequência, pouco impactará na diminuição da desigualdade e no quadro

de segregação social dessas famílias no espaço urbano da Capital de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

ANDRADE, Maria Ester Lemos de. **Regularização Fundiária de Favelas: O Caso HBB**. 2008. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/Fase, 1997.

_____; FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: del Rey, 2006.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Como Lotear Uma Gleba – O Parcelamento Do Solo Urbano Em Seus Aspectos Essenciais (Loteamento E Desmembramento)**. 4. ed. Campinas: Millenium, 2014.

AQUINO, Vinícius Salomão de. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a Perspectiva da Sustentabilidade Socioambiental**. João Pessoa: UFPB, 2017

ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. **Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759**. 2016.

ARRUDA, Sande Nascimento de. **Direito real de laje**: um instrumento de inclusão urbana e de reconhecimento ao direito humano a moradia. 2017. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19628>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BIENENSTEIN, Regina; PASCHOALINO, Roberto Bousquet; CORREIA, Daniela Vieira do Amaral; CRUZ, Marcus César Martins; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira. Regularização Fundiária Sustentável: Alguns desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 37, p. 153-184, jul./dez. 2011.

BLAY, Eva Alterman. **Planejar para quem?**. In: BLAY, Eva Alterman et al. **A Luta Pelo Espaço: Textos de Sociologia Urbana**. 2. ed. Petrópolis: Vozes Ltda, 1979. p. 171-179.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **Cartilha de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades**. In: Brasil. Ministério das Cidades Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2012, p.8

BRASIL. Ministério das Cidades Brasil. Secretaria Nacional de Habitação. **Manual de Instruções do Programa Moradia Digna**: apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários fundo nacional de habitação de interesse social - FNHIS. Brasília, 2016. 25 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Acoes-Especificas/MoradiaDigna/acao_10s3_uap_2016-2019.pdf. Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Habitar – Brasil / BID**: regulamento operacional. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília, 2010. 116 p.

CABRAL, Oswaldo Rodrigues. **Nossa Senhora do Desterro: Memória**. Florianópolis: Lunardelli, 1979.

CAMPOS, Édson Telê. **A EXPANSÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS E A DINÂMICA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL**. 2009. 212 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CANELLA, Francisco. **Entre o local e a cidade: memórias e experiências de duas gerações de moradores da periferia urbana em Florianópolis (1990-2010)**. 2011. 280 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 2007, n. 17, p. 219-240, jan. 2007.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. **Efeitos da Regularização Fundiária: Estudo de Caso em Assentamentos Precários de Santa Catarina**. [S. l.], n. 45, p. 39, 2010. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w15827.pdf>

_____. **Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina**. 2009. 298 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CAROLO, Fabiana. **As Regularizações Fundiárias de Interesse Social e de Interesse Específico em áreas de preservação permanente sob o enfoque do desenvolvimento sustentável**. Revista da Fundação de Escola Superior do

Ministério Público do Distrito Federal. Brasília, Ano 19, Edição Especial, pp.100-131, Nov. 2011.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAU/BR - CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL; CAU/SC - CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SANTA CATARINA (Brasília).(org.). **ATHIS - Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: Um Direito e Muitas Possibilidades**. Brasília, 2018. 60 p.

CEDEP, Centro de Educação Popular -. **Nossa História**. Disponível em: <http://cedep-floripa.org.br/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

COBRAPE, Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos. **Produto 1 – Identificação e Análise das Ações de Regularização Fundiária**. 2006. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/18_06_2010_17.35.56.19f77a26e2882f7a22cb15485f11c4e.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática, 1993.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

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

DRESCH, Aline. **Design Science Research**: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015.

FARIAS, Talden. **Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo#sdfootnote2sym>. Acesso em: 21 dez. 2019.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: ROLNIK, Raquel. Regularização Fundiária Plena: Referências conceituais. Brasília: Ministério da Cidades, 2007. p. 19-32.

FLORIANÓPOLIS. PREFEITURA MUNICIPAL DE. **PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID PROJETO BOM ABRIGO - MOCOTÓ**: volume III - participação comunitária e desenvolvimento social. Florianópolis, 2002. 106 p. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_01_2010_17.23.04.a575e7df24caedc9518a207cbae6aeb1.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

FREITAS, José Carlos de. **Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão**. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). Temas de Direito Urbanístico, v. 2 São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária urbana: Lei n. 11.977/2009**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GROSTEINN, Marta Dora. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. Revista São Paulo em perspectiva. São Paulo, 2001. http://www.fesmpdft.org.br/arquivos/a2_fabiana_carolo.pdf. Acesso em: 12/10/2019

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

IBGE. **Densidade Rural e Urbana**. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/webservice/default.php?cod1=0&_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018

INFOSOLO/UFSC – Florianópolis. **“Relatório parcial de pesquisa (julho de 2004 a maio de 2005): Mercados Informais de Solo Urbano as cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo”** – Área Conurbada de Florianópolis – Etapa 1: Diagnósticos. Florianópolis 2005.

INFOSOLO/UFSC – Florianópolis. **“Relatório parcial de pesquisa (junho de 2005 a dezembro de 2005): Mercados Informais de Solo Urbano as cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo”** – Área Conurbada de Florianópolis – Etapa 2: Diagnósticos. Florianópolis 2005.

INFOSOLO/UFSC – Florianópolis. **“Relatório FINAL de pesquisa: Mercados Informais de Solo Urbano as cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo”** – Área Conurbada de Florianópolis – Etapa 1: Diagnósticos. Florianópolis, Março de 2006.

IPUF. **Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis**: IPUF. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

JUSTINO, Juliane Caetano. **A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA EM TEMPOS RECENTES (1986-2009)**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

KOWARICK, Lucio. **Viver em Risco: Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. 34. ed. São Paulo.

LIMA, Eliéte Maria de. **A Proteção Social no Âmbito da Família: um estudo sobre as famílias do Bairro Monte Cristo em Florianópolis**. 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2006

LOPES, João Maria. **Habitação Popular**: subsídios para uma política habitacional no Município de Florianópolis. 197 f. Monografia (Especialização) - Curso de Urbanismo e História da Cidade, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LOPES, Larice Nath. **A Dinâmica da Organização Espacial na Rodovia SC 401 em Florianópolis**. 2005. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2005.

LUIZ, Mariana Moraes. **Gente e Gesto na Cidade "Formalizada"**. 2013. Monografia (Especialização) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

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

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **O Direito à Moradia e o Papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 2, n. 69, p.1-40, dez. 2011.

MEYER, Regina Maria Prosperi. **Segregação Espacial**. In: BLAY, Eva Alterman et al. A Luta Pelo Espaço: Textos de Sociologia Urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes Ltda, 1979. p. 152-167.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Predial**, vol. III. 2ª ed. Rio: José Konfino, 1953.

MIRANDA, Rogério. Habitação popular & favelas. [S. l.], 2001.

MORAES, Sergio de. **O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 1991.

MORAIS, Mariana. **Chico Mendes-Florianópolis: Urbanização ou "Formalização"?** 2013. Habitat Emergente. Disponível em: <https://habitatemergente.wordpress.com/2013/12/01/urbanizacao-ou-formalizacao/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MORETTO, Simone Santos; SOMENSI, Simone. **Loteamentos Irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre**. Revista da

Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, Edição 23, página 157 a 174, 2009.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Editora Juruá, 2017.

PAIVA, Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal no 13.465/17 e Decreto no 9.310/18**. 2018. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

PEREIRA, Fernando O.r.; PEREIRA, Alice T. Cybis; SZÜCS, Carolina P.; PERES, Lino Fernando B.; SILVEIRA, Luís Roberto M. da (org.). Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor. In (ed.). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**: Coletânea Habitar/FINEP, 1. São Paulo: Fauusp, 2002. p. 160-209.

PEREIRA, Fernando O.R.; PEREIRA, Alice T. Cybis; SZÜCS, Carolina P.; PERES, Lino Fernando B.; SILVEIRA, Luís Roberto M. da. **Características da habitação de Interesse Social na Região de Florianópolis: Desenvolvimento de Indicadores para Melhoria do Setor: chico mendes**. Chico Mendes. 2002. Disponível em: <http://wolverine.ava.ufsc.br/~tearad/repositorio/habitar/relatorios/html/projetos/politicas/resultados/chicomendes/chicomendes.htm>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PEREIRA, Marliange da Silva. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes: uma análise da participação social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

PERES, Lino Fernando Bragança. **La Punta Del Iceberg: Los "Sin-Techo" En La Region de Florianópolis, SC**. 1994. 2 v. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Facultad de Arquitectura Division de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autonomas de Mexico, México, 1994.

RESCHKE, Leila Maria et al. **Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Sua Regularização no Município de Porto Alegre**. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/LOTEAMEN.PDF>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

ROSA, Edenilse Pellegrini da. **Gênero e Habitação: Participação e percepção feminina na construção de viveres**. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ROSENFELDT, Yuzi Anaí Zanardo. **Integração da Geodésia, da Fotogrametria e da Fotointerpretação na Construção de Sistema Cadastral**

para Viabilizar a Regularização Fundiária Plena. 2016. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. **Regularização Fundiária Sustentável:** desafios e uma política estatal em apps urbanas. Tupã: Anap, 2014. 388 p.

SABOYA, Renato Tibiriçá de; REIS, Almir Francisco; BUENO, Ayrton Portilho. **Continuidades e descontinuidades urbanas à beira-mar: uma leitura: uma leitura morfológica e configuracional da área conurbada de Florianópolis.** Oculum Ensaios, [s.l.], v. 13, n. 1, p. 129, 8 set. 2016. Cadernos de Fe e Cultura, Oculum Ensaios, Reflexao, Revista de Ciencias Medicas e Revista de Educacao da PUC-Campinas. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v13n1a2756>

SANTOS, Anderson. **Função Social da Propriedade Urbana: Regularização Fundiária.** Sorocaba-sp: Create, 2009.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana.** São Paulo: Hucitec, 1982.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanesca Buzelato. **Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/17 e proibição de retrocesso.** 2020. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso#author>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SCALCO, Maria Fernanda Prigol Becker. **A Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal: Estudo de Caso Na Cidade de Curitiba.** 38-51 p. v.14, n.1, Curitiba: Rev. FAE, 2011.

SILVA JUNIOR, Rubens Pereira e; BRITO, Luis Carlos Furtado; MACHADO, José Gabriel Carneiro Costa. **MANUAL PRÁTICO DA REURB.** Maranhão: Governo do Maranhão, 2019. 56 p. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/files/2019/11/MANUAL-PRA%CC%81TICO-DA-REURB-MA-FINAL.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SILVA, Helena M. B. **Apostila sobre Assentamentos Subnormais,** Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Rio de Janeiro: Revista de administração municipal 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. **A "Irregularidade" na Produção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social.** Bahia: Associação Nacional de

Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Anpur, 2005. 21 p. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/451p.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

SILVA, Marliange da. **Experiência do Programa Habitar Brasil BID - Região Chico Mendes: Uma análise da participação social**. 2008. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SOUZA, Dalva Helena de (ed.). **Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano. A via de contorno norte da ilha**. 1994. Dissertação de mestrado (Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo.

SUGAI, Maria Inês. **Há favelas e pobreza na “Ilha da Magia”?** In: ABRAMO, Pedro. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009, p.162 – 200

TIERNO, Rosane de Almeida. I Ciclo de debates: Desafios e Perspectivas do Direito Urbanístico. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=28BvuolY8iE>. Acesso em: 21 jan. 2021.

VENDRUSCOLO, Cristina Bastos Schlemper. **O Cadastro Territorial Multifinalitário no Exercício da Função Social da Propriedade**. 2011. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

VIELA JÚNIOR, Guanis de Barros; PASSOS, Ricardo Pablo. **Metodologia da Pesquisa Científica e Bases Epistemológicas**. 3. ed. Campinas: Cpaqv, 2020.

VILLAÇA, Flávio. **A SEGREGAÇÃO URBANA E A JUSTIÇA** (A Justiça no Injusto Espaço Urbano). Revista Brasileira de Ciências Criminais, [S. l.], v. 11, n. 44, p. 341/346, 2003. Disponível em: [http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:A+SEGREGA??O+URBANA+E+A+JUSTI?A+\(+ou+A+Justi?a+no+Injusto+Espa?o+Urbano+\)#0](http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:A+SEGREGA??O+URBANA+E+A+JUSTI?A+(+ou+A+Justi?a+no+Injusto+Espa?o+Urbano+)#0)

_____. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

GLOSSÁRIO

Terreno – O termo terreno deriva do latim *terrenum*, e representa toda área de terra urbana delimitada, edificável ou não. Pontes de Miranda, depois de dizer que “a todo espaço, na superfície da Terra, de limites determinados ou determináveis, chama-se terreno”, conclui que “terrenos são terras individualizadas (MIRANDA, 1953).

Lote – O termo lote tem origem germânica, e significa algo fracionado em porções, como por exemplo em um lote de mercadorias. No contexto imobiliário lote é um terreno predestinado à ocupação, fruto da divisão de uma gleba.

Gleba - Gleba, de acordo com a Lei 6.766/79 é considerado o terreno que não foi objeto de parcelamento aprovado ou regularizado e registrado em cartório.

Loteamento – Loteamento, de acordo com a Lei 6.766/79 é a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

APÊNDICE A - PLANO DE AÇÃO PARA CONTINUIDADE NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



PLANO DE AÇÃO PARA CONTINUIDADE NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PROJETO HBB CHICO MENDES CONTRATO DE REPASSE Nº 0105619-80/2000 SEDU/CAIXA

Considerando Lei de Regularização Fundiária Nº 13.465/2017 e as Portarias 670/2018 e 780/2018 que tratam das formas e das metas de regularização fundiária, apresentamos um Plano de Ação para continuidade das atividades pertinentes ao processo de regularização fundiária, conforme prevê o Contrato de Repasse nº 0105619-80/2000 SEDU/CAIXA – Projeto HBB Chico Mendes.

1. HISTÓRICO

Localizada na região continental de Florianópolis, temos a área popularmente como conhecida como Chico Mendes, sendo composta pelas comunidades Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte e Chico Mendes propriamente dito. Estas três comunidades estão localizadas no bairro Monte Cristo, e ocupam uma área em torno de 130 mil m² e possuem, no seu conjunto, uma população representada por 1.041 famílias.

Com objetivo de melhorar as condições de vida destas comunidades através de ações de promoção da inclusão social de seus moradores, a Prefeitura de Florianópolis foi em busca de recursos para implantar um projeto de intervenção urbanística na área em questão. Ao final, tinha como meta promover a regularização fundiária já que a mesma se caracterizava como ocupação irregular e não obedecia os parâmetros urbanísticos necessários.

Assim, no ano de 2000, a Prefeitura Municipal de Florianópolis assinou com a União, o contrato de repasse nº 0105619-80/00 SEDU-PR/CAIXA para a implantação de projeto integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal (UAS), dentro do **Programa Habitar Brasil-BID – HBB**.

Através deste Contrato foi possível a execução de diversas ações, tanto na área de desenvolvimento institucional como obras de infraestrutura urbana, de serviços sociais básicos, habitações e de desenvolvimento social e comunitário relacionados nos quadros a seguir:

INFRAESTRUTURA
Abastecimento d'água e ligações domiciliares
Esgotamento sanitário e ligações domiciliares
Drenagem pluvial
Sistema viário
Iluminação pública
Coleta de resíduos sólidos
Contenção e estabilização de encostas - Pedra argamassada
Contenção e estabilização de encostas - Concreto



SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS
Creche
Centro de atividade complementar
Centro de atividades econômicas
Quadra de esportes
Áreas de lazer
Centro de encontros
HABITAÇÕES
Unidade Habitacional Básica
Módulo Hidráulico
Recuperação Habitacional
Melhoria Habitacional
DESENVOLVIMENTO COMUNITARIO
Apoio à Mobilização e Organização Comunitária
Educação Sanitária e Ambiental
Geração de Trabalho e

A partir da assinatura do contrato, no ano de 2000, foram iniciadas as intervenções que transcorreram no período de mais de 10 anos, dadas as condições e dificuldades encontradas em campo. Após a execução das obras, várias tentativas de prosseguimento das ações de regularização fundiária foram empreendidas pela Prefeitura.

No ano de 2014 iniciaram por meio do Contrato nº 751/FMHIS/2014, as ações de cadastro socioeconômico e pesquisa de avaliação de pós-ocupação, com vistas à titulação dos lotes, caracterizada como última etapa da regularização fundiária e tendo como objetivo a finalização do contrato Habitar Brasil BID – Chico Mendes.

2. JUSTIFICATIVA

No intuito de atender as demandas do município, bem como se adequar à nova Lei de Regularização Fundiária Nº 13.465, de 11 de julho de 2017, foi instituído, por meio do Decreto Nº 18.281, de 12 de janeiro de 2018 um Grupo de Trabalho. Este grupo tem como finalidade promover e acompanhar as ações para a regularização fundiária compreendendo o levantamento, o diagnóstico físico-territorial, a identificação de infratores e classificação de núcleos urbanos informais implantados para efeito de regularização fundiária urbana.

Desta maneira, o município de Florianópolis vem estruturando um setor para atender as demandas referentes à regularização fundiária, frente a grande quantidade de parcelamentos irregulares e/ou clandestinos sem a implantação de infraestrutura adequada. A metodologia criada a partir da Lei de Regularização Fundiária e com o Grupo de Trabalho permite exigir dos loteadores a adequação para



implantação de infraestrutura de acordo com as normas vigentes, além de facilitar o andamento dos projetos pendentes no município que possuem como objetivo final a regularização fundiária.

Com relação ao HBB Chico Mendes, até a presente data, a regularização fundiária não foi concluída por diversos aspectos, como a intensa rotatividade de proprietários de uma mesma unidade habitacional, a violência urbana instalada na região e o desinteresse dos próprios moradores.

Destaca-se também a dificuldade que a Prefeitura de Florianópolis encontrou nos processos licitatórios em razão da ausência de empresas interessadas na execução das ações de cadastramento e pós-ocupação. Vários editais de licitação foram lançados, a primeira empresa contratada desistiu do trabalho, e o mesmo ocorreu com a segunda empresa contratada. Ou seja, duas empresas homologadas em certame licitatório desistiram do contrato sem apresentar produto conclusivo.

Ressalta-se ainda que a terceira empresa contratada, encontrou grande dificuldade para realização dos cadastros e pesquisa de pós-ocupação, principalmente pela falta de interesse dos moradores na obtenção do título de propriedade do lote, bem como, em virtude da violência decorrente da disputa pelo controle do tráfico nas comunidades de abrangência do Projeto (anexado segue algumas reportagens para elucidar a presença dessa questão no cotidiano da região). Trata-se de rivalidade entre os "comandos" de facções criminosas que resultam em demarcação de território e repelem possíveis iniciativas de regularização das moradias ou serviços ofertados a fim de efetivar a oficialidade no seu uso.

Em virtude do panorama apresentado, a terceira empresa contratada conseguiu executar 47% dos cadastros dos moradores e da pesquisa de pós-ocupação, não tendo condições de prosseguir com os trabalhos.

3. RETOMADA DAS ATIVIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Mesmo considerando todos esses obstáculos e aspectos dificultadores para a Regularização Fundiária, no mês de setembro de 2018, a Diretoria de Habitação da Secretaria de Infraestrutura do município de Florianópolis, retomou as atividades pertinentes a essa ação.

Inicialmente estabelecemos contato com outros órgãos públicos a fim de dar celeridade nos trâmites processuais na documentação de titularidade da área em propriedade da Prefeitura Municipal (documentos anexados), em seguida optamos por priorizar o trabalho com as 23 (vinte e três) famílias que efetuaram a quitação de sua unidade habitacional, realizamos sua atualização cadastral e divulgamos na comunidade a retomada deste trabalho para o conjunto dos moradores.

Do cronograma que elaboramos, em setembro de 2018, foi possível obter êxito e chegar à seguinte situação:



O município já iniciou os processos de titulação com os 23 beneficiários das unidades habitacionais quitadas, tendo em vista que este grupo possui o imóvel sobre o lote, nos anexos deste documento demonstra a caracterização do ambiente social, econômico e cultural da área, com a etapa de cadastramento concluída, e comprovam ações iniciadas.

Para atingir a meta de titulação das 1.041 famílias, nos propomos a realizar diversas ações *in-loco* com: a) visitas casa a casa; b) panfletos entregues em mãos ou deixados nas casas quando não se encontrar moradores; c) cartazes fixados em locais públicos da comunidade; d) plantões sociais para fins de regularização fundiária na comunidade; e, ainda, e) publicação em veículo de informação pública. Todas essas ações visam sensibilizar as famílias acerca da importância da titulação de seus lotes, tendo em vista ser de nosso conhecimento prévio o não interesse de grande parte delas para obterem este documento. Ademais, teremos as ações que envolvem a parte cartorial para conclusão da etapa de titulação.

Apresentamos a seguir nossa proposta de Cronograma do Plano de Ação para a titulação de 1.041 famílias abrangidas pelo Projeto HBB Chico Mendes.

5. CRONOGRAMA DO PLANO DE AÇÃO

Item	Ação	Detalhamento	Ação concluída	2019	2020		
				Abr-Dez	Jan-Abr	Mai-Ago	Set-Dez
1	Finalização do tramite junto a Secretaria do Continente.	Substituição de plantas e documentos referentes a última análise.	X				
2	Elaboração do levantamento e atualização do cadastro social	Equipe técnica da Secretaria de Infraestrutura – SMI - fará conferência e atualização cadastral das 23 famílias a serem tituladas.	X				
3	Execução da análise e registro cartorial	Representante do Sistema Jurídico fará o protocolo, análise e acompanhamento do processo junto ao Cartório de Registro de Imóveis.		X			
4	Nova divulgação das atividades de Regularização Fundiária	Equipe técnica da SMI fará essa divulgação na comunidade a fim estimular o interesse das demais famílias abrangidas pelo Projeto.		X			
5	Plantões para fins de Regularização Fundiária na Comunidade	Equipe técnica da SMI fará plantões sociais em dias e horários diferenciados a fim de informar e atender o máximo de famílias para a obtenção da titulação de seus lotes.		X	X		
6	Publicidade e divulgação do processo de RF	A PMF/SMI fará a publicação de informe em veículo de informação pública a fim de potencializar a divulgação.			X		
7	Entrega dos títulos às 23 famílias beneficiárias	Elaboração e entrega da titulação dos lotes aos proprietários cujas edificações estejam quitadas.		X			



Item	Ação	Detalhamento	Ação concluída	Ação em andamento	Ação futura (a depender das ações anteriores)
1	Finalização do trâmite junto a Secretaria do Continente.	Substituição de plantas e documentos referentes a última análise	X		
2	Elaboração do levantamento e atualização do cadastro social	Equipe técnica da Secretaria de Infraestrutura fará conferência e atualização cadastral das 23 famílias a serem tituladas.	X		
3	Execução da análise e registro cartorial	Representante do Sistema Jurídico fará o protocolo, análise e acompanhamento do processo junto ao Cartório de Registro de Imóveis (<u>protocolo nº 85795, 3º Ofício de Registro da Capital</u>).		X	
4	Divulgação da retomada das atividades de Regularização Fundiária	Equipe técnica da Secretaria de Infraestrutura fará essa divulgação na comunidade afim estimular o interesse das demais famílias da poligonal abrangida pelo Projeto	X		
5	Entrega dos títulos às 23 famílias beneficiárias	Elaboração e entrega da titulação aos proprietários cujas edificações estejam quitadas.			X

Frete à situação exposta neste documento, bem como, as ações empreendidas de retomada para execução da última ação do Projeto HBB Chico Mendes, a Prefeitura Municipal de Florianópolis vem solicitar uma nova prorrogação de prazo para a etapa de regularização fundiária, com a titulação dos beneficiários afim de atingir a meta de 1.041 famílias prevista no contrato nº 0105619-80/00 SEDU-PR/CAIXA.

4. PROPOSTA DE AÇÃO

Foram identificados grupos distintos na poligonal de abrangência do projeto para fins de regularização fundiária:

- 23 unidades habitacionais construídas pela PMF que foram quitadas pelos seus proprietários;
- 342 unidades habitacionais construídas pela PMF que ainda não foram quitadas pelos seus proprietários;
- 676 terrenos que estão dentro da área de abrangência do projeto, contudo, as residências foram construídas pelos próprios proprietários anteriores ao projeto HBB Chico Mendes.
- Totalizando as 1.041 famílias, com 100% da meta incluída na aprovação do SPA do projeto.
- Titulação dos equipamentos públicos, comunitários e áreas públicas.

APÊNDICE B – PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO



Superintendência de Habitação e Saneamento Ambiental
Diretoria de Habitação

Doc. Técnico nº 51/SMI/SHSA/DH/2020
Assunto: Solicitação de Prorrogação de prazo de vigência do contrato
Referente: Contrato de Repasse nº 0105619-80/2000 – HBB Chico Mendes
Requerente: Superintendência de Habitação e Saneamento Ambiental
Destino: CAIXA
Data: 16/11/2020

1. Introdução

Em atenção ao contrato nº 0105619-80/2000 – HBB Chico Mendes, vimos neste documento apresentar justificativa para embasar solicitação de prorrogação do seu prazo de vigência, bem como de prazo para apresentação do Plano de Ação atualizado com um novo cronograma, afim de atingir a meta de Regularização Fundiária, considerando as Portarias 670/2018 e 780/2018.

2. Justificativa

A situação atípica proporcionada pela pandemia do coronavírus (COVID 19) afetou diretamente a execução das ações previstas no “Plano de Ação para Continuidade do processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes – Contrato de Repasse nº 0105619-80/2000” apresentado para a CAIXA em 27 de março de 2019, durante o ano de 2020.

Resumidamente as ações previstas no referido Plano objetivava atender a meta de Regularização Fundiária prevista nas Portarias nº 670/2018 e 780/2018 correspondiam:

Ação 1: Titulação das famílias beneficiárias de 23 unidades habitacionais construídas pela Prefeitura e que foram quitadas pelos seus proprietários.

Ação 2: Titulação das famílias beneficiárias das 342 unidades habitacionais construídas pela Prefeitura não quitadas pelos seus proprietários.

Ação 3: Titulação das famílias dos 676 lotes da poligonal abrangida pelo Projeto HBB Chico Mendes.

Neste sentido, os esforços até o presente momento foram concentrados na conclusão da Ação 1 e Ação 3, esclarecendo que o projeto de Regularização Fundiária foi aprovado na esfera municipal e está em processo final de análise no cartório de registro de imóveis. Neste momento, estamos aguardando manifestação da Procuradoria sobre o instituto jurídico a adotar para a titulação das famílias 23 famílias que quitaram o financiamento habitacional.

Importante salientar que o processo inicial de coleta de documentos das famílias para inclusão na Certidão de Regularização Fundiária, totalizou 275 famílias (de um total de 699), ficando abaixo das expectativas, apesar das inúmeras visitas das assistentes sociais à comunidade. Optou-se desta forma, por estratégia, não barrar o processo no cartório, realizando esta coleta em etapas, pois acreditamos que a medida que as famílias vão recebendo o seu título e percebendo os benefícios da regularização, outras famílias vão acabar mostrando interesse e procurando a Prefeitura para regularizar a situação espontaneamente. A intenção neste momento é dar o “start” no processo, pois sabemos que não é tarefa fácil titular quase mil famílias de uma única vez.

As próximas atividades necessárias na Ação 1, Ação 2 e Ação 3 envolvem ampla divulgação e plantões sociais na comunidade para atendimento às famílias, mas em virtude da pandemia estas atividades ficaram comprometidas neste ano, ainda não definida a sua retomada.

Quanto a Ação 3, a Procuradoria está analisando de que forma podem ser resolvidas as questões referentes aos contratos habitacionais com os beneficiários e renegociações, visto o alto índice de inadimplência e venda para terceiros sem regularização junto à Prefeitura. A partir disso, serão iniciadas a coleta de documentos das 342 famílias da comunidade.

3. Solicitação

A partir do exposto neste documento, solicitamos que seja prorrogado o Contrato nº 0105619-80/2000 – HBB Chico Mendes para 30/12/2021, com objetivo de concluir a execução da meta de regularização fundiária, conforme as regras estabelecidas nas Portarias nº 670/2018 e nº 780/2018 e poder enfim, realizar o encerramento do contrato.

Além disso, pedimos um prazo de 45 dias para apresentação do Plano de Ação atualizado com um novo cronograma, para que possamos neste período de tempo elaborar uma estratégia de ação alinhada com a gestão municipal, reeleita, estruturando uma equipe multidisciplinar, com atuação mais intensiva, para o planejamento das ações de acordo com o novo prazo definido.

Para finalizar, importante ressaltar que a dinâmica nesta comunidade que abrange em torno de mil famílias, nos trazem desafios e dificuldades não elencadas no escopo do contrato, por isso foram necessárias estas prorrogações para atender ao objetivo proposto, porém conscientes da importância da conclusão do processo de regularização fundiária para aquelas famílias, e para a cidade.

Laudelino de Bastos e Silva

Superintendente de Habitação e Saneamento Ambiental

APÊNDICE C – EXIGÊNCIAS LEGAIS DO REGISTRO DE IMÓVEIS

ESTADO DE SANTA CATARINA

COMARCA DA CAPITAL

3º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Circunscrição: Continente de Florianópolis

Rua Emílio Blum nº 131, Ed. Hantel Office Building, Bl. A, 6º andar, sala 601- CEP 88.020-010

Fone: (48)3222-3931

Site: www.3ri.com.br E-mail: contato@3ri.com.br

Nº: 85.795

Interessado: MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Contato: Elton Rosa - Pedro (PMF)

Data de Apresentação: 18/10/2018

Prazo para Entrega/Retorno: 11/07/2019

Protocolos:

Pr. 112.040, 18/10/2018, Instrumento Particular, MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, Reprotocolado

Pr. 112.573, 22/11/2018, Instrumento Particular, MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, Reprotocolado

Pr. 115.687, 26/06/2019, Instrumento Particular, MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, Ativo

EXIGÊNCIAS LEGAIS (art. 198 da Lei 6.015/73)

Fpolis/SC, em 13 de agosto de 2019.

EXIGÊNCIAS LEGAIS (com base na Lei nº 6.015/73, Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18):

1. Considerando que a "regularização fundiária de interesse social" prevista no art. 58 da Lei nº 11.977/09 foi revogada pela Lei nº 13.465/17; considerando que a Lei nº 13.465/17 dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb); considerando que o requerimento inicial requer o registro do loteamento na qualidade de regularização fundiária de interesse social, ..., nos termos do art. 18 da Lei 6.766/79 ...e especial aplicação subsidiária da Lei 13.465/17, entendemos que o requerimento deve conter requerimento expresso de registro da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), na modalidade Reurb de Interesse Social (Reurb-S), nos termos do art. 9º, § 2º, e 13, I, da Lei nº 13.465/17.

2. No quadro de áreas da planta "Produto 3 - Projeto Urbanístico" do Volume I, o somatório da área remanescente do projeto urbanístico (P1) 118.442,79m², mais as áreas a desmembrar (A6 com 2.351,94m² e A7 com 8.507,00m²), perfaz 129.301,73m², área da matrícula nº 8.886 deste 3º RI.

Ocorre que no requerimento inicialmente apresentado foi requerida a retificação dessa área para 129.297,29m², conforme levantamento topográfico/memorial descritivo anexados.

Desse modo, rever quadro e o reflexo dessa alteração.

3. Retificar na planta do setor B informação que a ACI 10 tem 34,11m² e fica na quadra 51-17-032, quando o correto é na quadra 51-17-033 com 575,17m², conforme projeto e memorial descritivo anexados.

4. Retificar na planta do setor D, na quadra 51-16-085, a numeração dos lotes na coluna à direita e acima: de acordo com o desenho na planta e memorial descritivo anexado deve ser de 02 a 11, mas consta de 01 a 10.

5. Consta informação no volume I da documentação apresentada que a Escola Básica América Dutra Machado não é objeto da regularização fundiária, por possuir matrícula própria sob nº 5.817 neste 3º RI, mas de acordo com o projeto apresentado (Setor E) essa área é designada pelo lote 51-17-044-00 40 (Área Comunitária Institucional 11 - E.B.B. América Dutra Machado, com área de 10.078,09m² e descrição própria com memorial descritivo).

Desse modo, entendemos que essa situação deve ficar esclarecida por requerimento.

6. Deve ser apresentada a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) prevista no art. 11, V, art. 30, III, e art. 41 da Lei nº 13.465/17.

7. Apresentar licenciamento ambiental (art. 12 da Lei nº 13.465/17).

8. Salvo melhor julgo, de acordo com o art. 13, I, da Lei nº 13.465/17, os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda serão declarados em ato do Poder Executivo municipal, o que não foi apresentado.

9. De acordo com o art. 40, III, da Lei nº 13.465/17, deve haver um pronunciamento do Município identificando e declarando os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais, também previsto no art. 41, VI.

10. De acordo com o art. 35, III, da Lei nº 13.465/17, o projeto de regularização conterá "estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental", o que não consta da documentação.

11. De acordo com o art. 31, §§ 2º e 9º, da Lei nº 13.465/17, o Município deverá comprovar a notificação dos confrontantes e eventuais interessados do imóvel objeto da regularização fundiária.

Observação: há requerimento para abertura de matrículas também das áreas de domínio público - áreas verdes, institucionais e verdes do sistema viário; ocorre que somente as institucionais possuem memoriais descritivos contendo a descrição, as demais não, o que impede, em princípio, sua abertura.

Respeitosamente

Fpolis/SC, em 22 de novembro de 2018.

EXIGÊNCIAS LEGAIS (com base na Lei nº 6.015/73, Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18):

1. De acordo com o projeto apresentado verificamos a existência de novecentos e vinte (920) lotes com área total de 69.183,76m²; doze (12) Áreas Comunitárias Institucionais (A.C.I.) com área total de 8.871,47m²; três (3) Áreas Verdes de Lazer (AVL) com área total de 2.975,00m²; cinco (5) Áreas Verdes Sistema Viário (AVSV) com área total de 506,31m²; área de passeio com 12.307,97m²; e área de ruas com 24.243,49m², totalizando 118.088,00m², contra 129.297,29m² aprovados pela PMF e constante do levantamento topográfico/memorial descritivo para prévia retificação da área original - a rigor o somatório de todas as áreas deve coincidir com a área total do imóvel.

De acordo com o quadro de áreas constante da planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1' seriam 934 lotes (já incluídos lotes e ACI's, e que na verdade seriam 932), tendo os lotes a área total de 69.266,41m², as ACI's com área total de 8.871,60m² (a área da ACI 13 está incorreta: é 908,32m², mas consta 908,45m²); três (3) AVL com área total de 2.975,00m²; cinco (5) AVSV com área total de 506,31m²; área de passeio com 12.307,97m²; e área de rua com 24.243,49m², totalizando 118.170,78m², elementos estes reproduzidos no requerimento solicitando o registro do loteamento/regularização fundiária.

Desse modo, e diante do acima exposto, solicitamos a retificação das informações incorretas.

2. Consta informação no volume I da documentação apresentada que a Escola Básica América Dutra Machado não é objeto da regularização fundiária, por possuir matrícula própria sob nº 5.817 neste 3º RI, mas de acordo com o projeto apresentado essa área é designada pelo lote **51-17-044-0040** (Área Comunitária Institucional 11 - E.B.B. América Dutra Machado, com área de 10.078,09m² e descrição própria com memorial descritivo).

Desse modo, entendemos que essa situação deve ficar esclarecida por requerimento.

3. Deve ser apresentada a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) prevista no art. 11, V, art. 30, III, e art. 41 da Lei nº 13.465/17.

4. Apresentar licenciamento ambiental (art. 12 da Lei nº 13.465/17).

5. Salvo melhor juízo, de acordo com o art. 13, I, da Lei nº 13.465/17, os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda serão declarados em ato do Poder Executivo municipal, o que não foi apresentado.

6. De acordo com o art. 40, III, da Lei nº 13.465/17, deve haver um pronunciamento do Município identificando e declarando os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais, também previsto no art. 41, VI.

7. De acordo com o art. 35, III, da Lei nº 13.465/17, o projeto de regularização conterá "estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental", o que não consta da documentação.

8. De acordo com o art. 31, §§ 2º e 9º, da Lei nº 13.465/17, o Município deverá comprovar a notificação dos confrontantes e eventuais interessados do imóvel objeto da regularização fundiária.

9. Na planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1 / Setor "A"' constam 3 áreas remanescentes (1, 2 e 3): a área 1 está incluída na matrícula nº 40.738 (Etapa 2 já registrada e não será objeto deste registro), mas a área remanescente 2 recai sobre os lotes 09 e 13 da quadra 51-04-099, todavia, na planta individual que acompanha o Volume VI Setor A, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "A"', constam esses lotes como unidades autônomas, com memoriais descritivos das áreas - note-se que a relação de quadra/lotes aposta no canto superior direito das plantas é diferente e cada uma de acordo com o seu desenho, desenho este que, a princípio, deveria ser o mesmo para as duas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

10. A mesma situação com a área remanescente 3 que recai sobre os lotes 29 a 33 da quadra 51-17-010; todavia, na planta individual que acompanha o Volume VI Setor A, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "A"', constam esses lotes como unidades autônomas, com memoriais descritivos das áreas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

11. Na planta individual que acompanha o Volume V Setor B, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "B"', na quadra 51-17-031 foi relacionado o lote nº 44 (com 82,78m²), mas ele não existe na planta.

Desse modo, retirar a indicação desse lote e retificar a área total dos lotes.

12. Na planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1 / Setor "B"' constam 2 áreas remanescentes (1 e 2): a remanescente 1 recai sobre os lotes 14 a 27 e 33 a 43 da quadra 51-17-053; todavia, na planta individual que acompanha o Volume V, Setor B, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "B"' constam esses lotes como unidades autônomas, com a designação PJ

lote projetado' em vermelho na planta do memorial descritivo), inclusive com memoriais descritivos das áreas. Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

13. A mesma situação com a área remanescente 2 que recai sobre os lotes 03 a 15, e 26 a 29 da quadra 51-17-053; todavia, na planta individual que acompanha o Volume V, Setor B, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "B"', constam esses lotes como unidades autônomas, com memoriais descritivos das áreas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

14. Na planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1 / Setor "C"' constam 2 áreas remanescentes (1 e 2): a remanescente 1 recai sobre os lotes 27 e 28 da quadra 51-16-072; todavia, na planta individual que acompanha o Volume IV, Setor C, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "C"', constam esses lotes como unidades autônomas, com memoriais descritivos das áreas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

15. A mesma situação com a área remanescente 2 que recai sobre os lotes 01 a 05, 10 a 15, 18 a 20 da quadra 51-16-072; todavia, na planta individual que acompanha o Volume IV, Setor C, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "C"', constam esses lotes como unidades autônomas, com memoriais descritivos das áreas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

16. Na planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1 / Setor "D"' a numeração dos lotes da quadra 51-16-085 é 0001 a 0010, e na relação de lotes no canto superior direito é 01, 03 a 10, mas na planta 'Projeto Urbanístico - Setor D' e nos memoriais (integrantes do volume III) a numeração é 0002 a 0011 (na relação de lotes no canto superior direito é 01 a 10).

Desse modo, solicitamos esclarecimentos e/ou a retificação da informação incorreta.

17. Na planta 'Projeto Urbanístico - Etapa 1 / Setor "D"' constam 6 áreas remanescentes sem numeração, recaindo sobre o lote nº 01 da quadra 51-16-093, sobre o lote nº 02 (ou 03?) da quadra 51-16-085, sobre o lote nº 01 da quadra 51-17-014, e sobre os lotes nºs 01, 10 e 17 da quadra 51-17-024; todavia, na planta individual que acompanha o Volume III, Setor D, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "D"', constam esses lotes como unidades autônomas, inclusive com memoriais descritivos das áreas.

Desse modo, solicitamos esclarecimentos.

Observação 1: observe-se que nessa planta individual que acompanha o Volume VI Setor A, intitulada 'Projeto Urbanístico / Setor "A"', constam todos os lotes das quadras 51-04-089 e os lotes nºs 19 a 25 da quadra 51-04-099, que já foram objeto de registro conforme matrícula nº 40.378 - Etapa 2, desse modo, fica declarado que esses lotes não integrarão o presente registro.

Observação 2: há requerimento para abertura de matrículas também das áreas de domínio público - áreas verdes, institucionais e verdes do sistema viário, ocorre que somente as institucionais possuem memoriais descritivos contendo a descrição, as demais não, o que impede, em princípio, sua abertura.

Fpolis/SC, em 12 de novembro de 2018.

Apresentar Volume II referente ao Setor E, contendo a planta individual do setor e dos lotes, bem como os memoriais descritivos de cada lote.

Após será concluída a análise integral do processo.

Para preenchimento pela parte

Recebi o título com exigências, em ____/____/____. Ass.:

Recebi o título registrado, em ____/____/____. Ass.:

Requeiro o cancelamento deste prot., em ____/____/____. Ass.:

ATENÇÃO: Caso o interessado não se conforme com a exigência legal, ou não possa satisfazê-la, é-lhe facultado requerer por escrito a remessa do seu título ao juízo competente, para dirimir a questão (Suscitação de Dúvida - art. 198 da Lei 6.015/73).

Cessarão automaticamente os efeitos da prenotação se, decorridos 30 (dias) do seu lançamento no Livro Protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do(s) interessado(s) em atender às exigências legais (arts. 205 da Lei nº 6.015/73 e 648 do Código de Normas da CGJ/SC).