

# DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO CHICO MENDES EM FLORIANÓPOLIS/SC\*



Elsie Gatiboni Escarrone<sup>1</sup>, Francisco Canella<sup>2</sup>

**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. 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. O resultado indica que o projeto de regularização fundiária, já protocolado no Registro de Imóveis, necessita correções em várias fases. Cumpridas as exigências para o registro, há a possibilidade de titulação imediata de 275 famílias, de um total de 1.041.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Urbanização. Política Habitacional. Conjunto Habitacional.

## LAND REGULARIZATION CHALLENGES IN THE CHICO MENDES REGION IN MUNICIPALITY OF FLORIANOPOLIS

**Abstract:** the steep and unplanned urbanization in Brazil brought challenges to Municipalities regarding the urban planning and land registry. The outcome was

\* Recebido em: 12.04.2021. Aprovado em: 25.09.2021.

1,2 Universidade do Estado de Santa Catarina.

illegal settlements and social exclusion. Florianópolis, the capital of Santa Catarina state, is notorious for attract 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 Florianópolis. 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. 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 outcome reveals the feasibility of immediate legalization of 275 out of 1041 properties.

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

## RETOS DE LA REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO EN LA REGIÓN DE CHICO MENDES EN FLORIANÓPOLIS / SC

Resumen: la urbanización vertiginosa y desordenada de Brasil ha traído desafíos a la planificación urbana y a los procesos legales y administrativos relevantes, posibles en ocupaciones irregulares y exclusión social. Florianópolis, capital del estado de Santa Catarina y polo de atracción de migrantes, tiene una tasa estimada del 51% de construcciones irregulares. El objeto del estudio es una evaluación de la etapa actual del procedimiento de Regularización de Tierras para el Conjunto Habitacional de la Región Chico Mendes, en la ciudad de Florianópolis. El proyecto de urbanización, iniciado en 1990, con el proyecto Habitar Brasil, seguido en la década de 2000, con el proyecto Habitar Brasil BID, aún no se ha completado por completo. La metodología adoptada, de carácter exploratorio, se caracteriza por ser una investigación empírica, con el análisis del fenómeno a través de un análisis documental de los aspectos administrativos, legales y sociales. El resultado indica que el proyecto de regularización territorial, ya archivado en el Registro de la Propiedad, requiere correcciones en varias fases. Una vez cumplidos los requisitos de registro, existe la posibilidad de titulación inmediata de 275 familias, de un total de 1.041.

Palabras clave: Regularización de suelo. Urbanización. Política habitacional. Conjunto habitacional.

**N**as 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. Em 2010 já eram 421.203 habitantes (IBGE, 2010) e, em 2020, estimam-se 508.826 habitantes. Porém, nes-

te interim, o Poder Público não apresentou tratativas eficazes e suficientes de políticas habitacionais para principalmente a população de baixa renda.

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, conjuntos habitacionais, e 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 presente caso em estudo, o Município de Florianópolis em convênio com a União através o projeto Habitar Brasil em 1990, seguido do projeto Habitar Brasil BID, em 2000, promoveram a 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 no Bairro Monte Cristo, na região continental de Florianópolis, caracterizada como ocupação irregular e com uma área em torno de 130 mil m<sup>2</sup>.

O último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) indica que o Bairro Monte Cristo é o décimo maior bairro de Florianópolis, com 12.707 habitantes. Entretanto, há divergências quanto a este número. Segundo o 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. O número de beneficiários do programa Habitar Brasil BID é de 1.041 famílias.

Diante do exposto, o objetivo geral deste artigo é apresentar uma pesquisa empírica e multidisciplinar (jurídica, registral, administrativa e social) voltada à análise do procedimento de Regularização Fundiária Urbana na Região Chico Mendes, auferindo seu atual estágio e identificando os possíveis impedimentos para a conclusão, e consequente titulação dos moradores da comunidade. O artigo resulta de pesquisa realizada durante uma dissertação de mestrado no Programa de Pós Graduação de Planejamento Territorial e Desenvolvimento socioambiental - PPGPLAN.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, a investigação foi dividida em duas etapas: a primeira com a revisão de literatura, busca pelo estado-da-arte do processo de urbanização e regularização fundiária, pesquisa bibliográfica de monografias, dissertações e teses sobre a região que permitissem o resgate dos processos de participação comunitários, e informações sobre o Programa HBB, 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 devido às regras de distanciamento social decorrentes da pandemia do Corona vírus (Covid-19).

A coleta de dados através da técnica documental teve 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; d) Documento técnico solicitando a prorrogação do prazo de vigência do contrato entre o município e a Caixa Econômica Federal; e) Atualização Cadastral e Avaliação Pós-Ocupação das famílias na área do projeto Chico Mendes; f) Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes; g) 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; h) Exigências legais de 13/08/2019, ref. ao protocolo 115.687 do 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis; e i) Mapa da área da Regularização Fundiária da comunidade Chico Mendes, protocolado no 3º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis.

O artigo está dividido em cinco seções. A primeira trata da evolução legislativa urbanística, regularização fundiária e de diretrizes governamentais. A segunda, aborda brevemente a ocupação do solo urbano brasileiro e a contextualização histórica da urbanização em Florianópolis. Na sequência, a terceira apresenta a situação fundiária do Bairro Monte Cristo, sob aspectos históricos, sociais e econômicos e o processo de ocupação da região. A quarta aborda o Programa Habitar Brasil HBB-BID, projeto de urbanização e regularização fundiária e apresenta o resultado da análise e detalhando o procedimento administrativo aplicado até o momento. Na sequência, a quinta e última seção, apresenta as considerações finais com a identificação de carências e potenciais do projeto de regularização fundiária realizado na região.

## MARCO LEGAL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Direito à moradia foi inserido no texto constitucional no art. 6º da Constituição Federal da República de 1988, como um direito social, que é um direito fundamental. Dentro da perspectiva da moradia, a habitação social passa a vigorar como um direito social.

Entretanto, este não se confunde com o direito à 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 a ela, a propriedade é uma significativa e segura forma de acesso estável à moradia, nos aspectos tanto legais quanto psicológicos.

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).

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”.

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).

Contudo, 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.

O parcelamento do solo é uma operação que se desdobra em duas etapas: material e jurídica. A primeira compreende os atos de modificação física da gleba; a segunda, compreende os atos de registro e comercialização dos novos terrenos. 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. 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.

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.

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, dispendo 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), “micro-sistema 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.

Na matéria de regularização fundiária, a Lei 11.977/09 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 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.

## O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGISLAÇÃO CORRELATA

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 existentes 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).

A segregação residencial, conforme Castells (1983, p. 250), é um processo que origina a tendência a 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.

Meyer (1979, p. 153), 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. Desta forma, os aspectos patológicos do desenvolvimento da rede urbana se manifestam na proliferação de zonas de segregação, nos subúrbios mal equipados, nas cidades dormitórios e na geração de uma marginalidade urbana.

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, sub equipada 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, com vitoriosos e derrotados. “Os primeiros desenvolvem a segregação voluntária e os segundos, a involuntária” (VILLAÇA, 2001, p.147).

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 a uma solução de um problema duplo, o da habitação e o de acesso ao local de trabalho.

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. Isto impede sua paralisação e torna improvável – e por vezes indesejável - a reversão 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.

#### Processo de Urbanização na Cidade de Florianópolis

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 674,844 km<sup>2</sup>, 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).

O período dos anos 1970-1980, foi caracterizado pela enorme expansão da gestão pública, sob a centralização político-administrativa do regime militar, com o “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”.

Na década de 1990 intensifica-se o processo migratório, acompanhado do aumento das desigualdades sociais, marcando o crescimento das desigualdades em processo relacionado à elevação do rendimento médio da população de Florianópolis. O processo migratório abrange não somente novos moradores, mas também residentes do próprio município que se deslocaram dos distritos onde residiam após a valorização imobiliária decorrente da transformação destes locais 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).

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 reais 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, 2008, 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).

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.

#### CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO: REGIÃO CHICO MENDES

A região Chico Mendes se refere a três comunidades, sendo elas: Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, todos pertencentes ao bairro Monte Cristo. O bairro Monte Cristo é localizado em Florianópolis e no limite contíguo ao município de São José, a oeste, ao lado da Via Expressa, rodovia que une a BR-101 à Ilha, e foi constituído por ocupações espontâneas de pessoas, em maior parte, da região serrana e 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”.



Figura 1: Localização do Bairro Monte Cristo, em Florianópolis  
Fonte: Luiz (2013, p. 7).



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, com divergências, conforme mencionado inicialmente neste artigo. 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).

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 conforme Figura.



Figura 2: Divisão territorial das Comunidades no Bairro Monte Cristo  
Fonte: Pereira *et al.* (2019).

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 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 (ONGs), especialmente o Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP) e o Centro de Apoio ao Migrante (CAPROM) (SILVA, 2008, p.59).

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 CAPROM (ROSA, 2007, p.27)

Já a área que forma 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 outro terreno desocupado ao lado.

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.

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 primeiro programa chamado de “Programa Bom Abrigo”, se concretizou no chamado “Projeto Chico Mendes” com recursos do Pro-

grama Habitar Brasil e posterior Habitar Brasil BID. 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.

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

A nível nacional, 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 dos 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 mudanças 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 (Programa Habitar Brasil BID/IDB, 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 a 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).

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 a 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. 61-64) 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.

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. 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 (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 15).

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.

Em Silva (2008, p.167) 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.

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA REGIÃO CHICO MENDES

Nessa seção aborda-se a regularização fundiária sob os aspectos da intervenção urbanística e social, seguida de regularização jurídica.

### Intervenção Urbanística

O projeto integrado proposto pelo Município de Florianópolis, por intermédio inicialmente do programa Habitar Brasil e em sequência pelo programa Habitar Brasil BID, 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 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 a poligonal da área em questão (CARDOSO, 2010, p. 174).

O cadastramento 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).

A primeira intervenção nas comunidades da Região Chico Mendes na Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte 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”, em alusão ao presídio paulista, contendo 32 apartamentos, e a construção de 114 casas.

A segunda intervenção urbanística, através do Projeto Habitar Brasil BID, envolveu o total de lotes da poligonal abrangida pelo projeto, que destes:

- a. 676 Lotes com casas próprias, que alguns moradores foram beneficiados com melhorias de infraestrutura.
- b. 365 Lotes com unidades habitacionais, compostas por casas unifamiliares geminadas em forma de sobrados, com dois pavimentos, totalizando a área privativa de 42,38m<sup>2</sup>, as entregas das casas foram formalizadas através de 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%;

Conforme Prefeitura Municipal de Florianópolis (2019, p. 1-2), além das unidades habitacionais, 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.

Entretanto, a implementação do projeto contou com escassos espaços de participação dos moradores, além de resultar na desconsideração da dinâmica local, contribuindo para desmobilização da população em função da remoção de grande parte das famílias, das consequentes mudanças de endereços, perdas de identidades e relações de sociabilidade.

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.

Outra grande crítica ao projeto foi o tamanho das novas moradias padrões, que ficaram conhecidas como “casas carimbo” por terem um tamanho muito reduzido, inde-



pendentemente 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).

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.

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”.

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, e a continuidade no processo de Regularização Fundiária com o registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, tópico da próxima seção.

### Intervenção Jurídica

A regularização fundiária da Região Chico Mendes se enquadra na descrição do item 3.2, da Portaria 670 de 2018, que considera a regularização fundiária uma ação obrigatória para as áreas de intervenção, remanejamento e reassentamento. Abrangem, portanto, famílias que foram beneficiadas com unidades residenciais, ou as famílias cujos lotes possuam infraestrutura essencial, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, ou pavimentação.

Atualmente, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de mandatária da União e Agente Financeiro das 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.

Na hipótese de não cumprimento sem motivo justificável da meta de regularização fundiária ou do cronograma repactuado por parte do município, será caracterizada desídia e dará ensejo à abertura de processo de Tomada de Contas Especial (TCE), conforme disposto no art. 6º, p.º., Portaria 2.860/19.

### Fases da Regularização

A Lei 13.465/17, no seu Art. 28, indica as fases do procedimento da regularização fundiária que irá tramitar administrativamente no Município e Registro de Imóveis. A legislação divide o procedimento em onze fases, sendo que destas, seis correm ad-

ministrativamente com o ente municipal e a última com a participação do Registro de Imóveis, conforme será abordado nos próximos parágrafos.

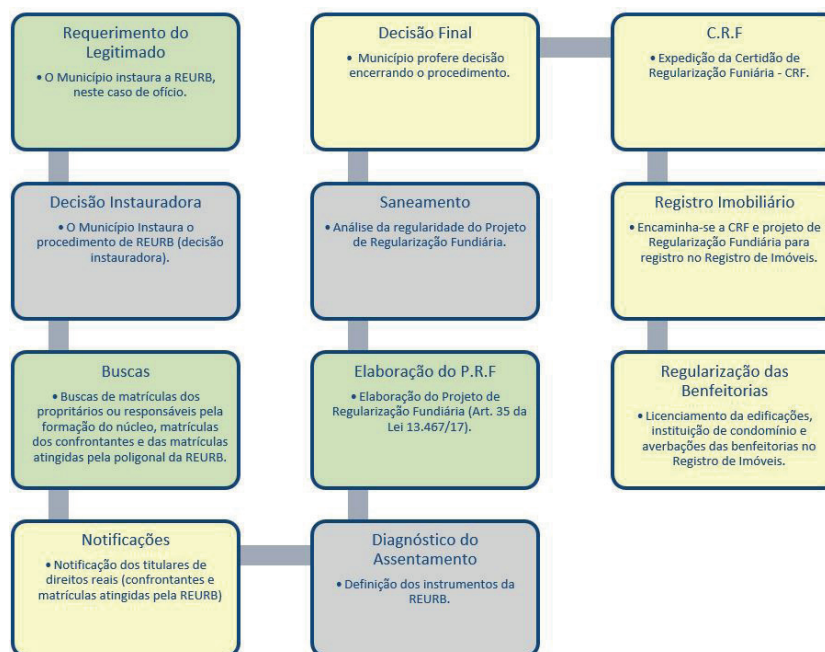


Figura 3: Fases da Regularização Fundiária Urbana de Conjunto Habitacional  
Fonte: Cunha (2019, p. 35) adaptado pela Autora.

A Figura 3 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 forem executados, amarelos os não executados, e cinza os de condição desconhecida. Complementar a essa classificação, segue a linha de tempo das ações efetivadas até a data vigente.

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, identificaram-se os atos necessários ao projeto de regularização fundiária da região Chico Mendes, categorizando-os em relação a: a) regularização do terreno, b) o parcelamento dos lotes e da abertura das matrículas, c) o cadastro das famílias e a titulação dos imóveis e d) do licenciamento de edificações e benfeitorias existentes.

### Regularização do Terreno

A Região Chico Mendes possui uma área total de 137.887,00m<sup>2</sup>, sendo 129.301,73m<sup>2</sup> em formato irregular pertencente então à Companhia de Habitação do Estado de Santa Ca-

tarina - COHAB/SC, que tinha como proposta a construção de uma área de lazer incluindo quadras esportivas. Com as ocupações ocorridas no bairro Monte Cristo já mencionadas, e 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.

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.

### 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, sendo necessário a equiparação do quantitativo dos terrenos e suas respectivas informações 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, chamado de “Carandiru”, onde residem 32 famílias. 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.

## 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).

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”.

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.

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.

## 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 de condomínio, 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 pesquisa 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).

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

## 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.

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.

Conforme mencionado no artigo, a Caixa Econômica Federal é a responsável por fiscalizar as ações dos Municípios que têm 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.

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, a aferição do estágio da regularização fundiária da Região Chico Mendes.

Conforme levantamento, 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 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 do projeto de urbanização.

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, 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 a 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.

A regularização fundiária de conjuntos habitacionais, como mencionado, são 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 a 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 descon-

tinuidade 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.

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

- ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: del Rey, 2006.
- 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.
- 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.
- 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, Beatriz Kauduinski \_\_\_\_\_. *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.
- 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>
- 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.
- CEDEP, Centro de Educação Popular -. *Nossa História*. Disponível em: <http://cedep-floripa.org.br/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

- CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo, Ática, 1993.
- 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](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_01_2010_17.23.04.a575e7df24caedc9518a207cbae6aeb1.pdf). Acesso em: 25 nov. 2019.
- 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](https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/webservice/default.php?cod1=0&_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2018
- IPIUF. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis: IPIUF. 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.
- LIMA, Eliete 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.
- LUIZ, Mariana Morais. *Gente e Gesto na Cidade “Formalizada”*. 2013. Monografia (Especialização) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- 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 Proserpi. *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.
- OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. *Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas*. Curitiba: Editora Juruá, 2017.
- 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.
- 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.
- REURB-MA-FINAL.pdf. Acesso em: 12 jul. 2012.
- 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.
- ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. *Regularização Fundiária Sustentável: desafios e uma política estatal em apps urbanas*. Tupã: Anap, 2014. 388 p.
- 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.
- 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.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019
- 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.

TIERNO, Rosane de Almeida. *I Ciclo de debates: Desafios e Perspectivas do Direito Urbanístico*. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=28BvuoIY8iE>. Acesso em: 21 jan. 2021.

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

ELSIE GATIBONI ESCARRONE

Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina. *E-mail*: [elsie.gatiboni@gmail.com](mailto:elsie.gatiboni@gmail.com).

FRANCISCO CANELLA

Universidade do Estado de Santa Catarina. *E-mail*: [franciscocanella@yahoo.com.br](mailto:franciscocanella@yahoo.com.br).