

Thiago Dietrich

**CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS MUNICIPAIS NA COSTA NORTE  
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Florianópolis

2019

Thiago Dietrich

**CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS PÚBLICOS MUNICIPAIS NA COSTA NORTE  
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Everton da Silva.

Florianópolis

2019

**Thiago Dietrich**

**Caracterização dos imóveis públicos municipais na costa norte do município de  
Florianópolis**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de “Bacharel em Geografia” pela Universidade Federal de Santa Catarina e aprovado em sua forma final pelo Programa de Graduação em Geografia.

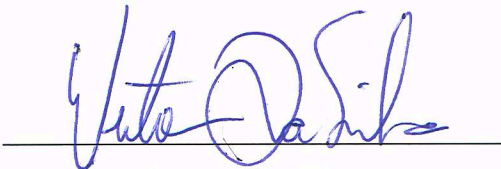
Florianópolis, 18 de dezembro de 2019.



Prof.ª Dr.ª Maria Helena Lenzi

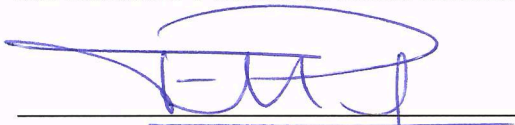
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**



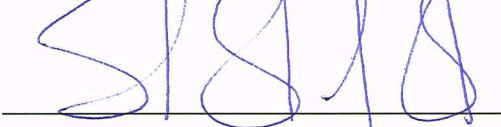
Everton da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina



Elson Manoel Pereira

Universidade Federal de Santa Catarina



Samuel Steiner dos Santos

Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

O presente trabalho se propôs a compreender a relação entre a distribuição, função e procedimentos de apropriação dos imóveis públicos municipais localizados na costa norte da Ilha de Florianópolis considerando as diferenças socioespaciais. Inicialmente foi realizada uma análise da legislação em vigor (especial Lei de Parcelamento dos Solos e Plano Diretor Participativo), em especial à relacionada à apropriação e gestão dos imóveis públicos e sua influência na atual configuração da distribuição territorial desses imóveis. A seguir, a partir de um inventário dos imóveis públicos atualizado e finalizado como parte desta pesquisa, foi possível mapear sua localização com base nas formas de aquisição e seus usos mais frequentes, com destaque para os espaços urbanos comunitários e áreas verdes. Por fim a distribuição de imóveis e oferta de serviços públicos foi relacionado à densidade populacional e ao nível de renda da população local, onde se pode constatar que há uma relação inversamente proporcional entre a localização dos imóveis e os indicadores socioeconômicos, exceto pela oferta de serviços de educação e saúde. Em todas as etapas da pesquisa ficou evidente como o parcelamento do solo possui especial importância na determinação da quantidade da oferta de áreas públicas, uma vez que se relaciona, direta ou indiretamente com todas as formas de aquisição da propriedade pública.

## **LISTA DE FIGURAS (MAPAS)**

Mapa 01 – Localização dos distritos da costa norte .....	07
Mapa 02 - Áreas de ponderação do IBGE sobre distritos administrativos .....	15
Mapa 03 - Imóveis de propriedade da PMF em Canasvieiras .....	65
Mapa 04 - Operação de aquisição das propriedades municipais em Ingleses do Rio Vermelho .....	68
Mapa 05 - Usos mais frequentes em imóveis registrados em nome da PMF .....	71
Mapa 06 - Unidades de educação e saúde da costa norte em relação ao registro imobiliário .....	75
Mapa 07 - Imóveis registrados na costa norte em relação à densidade populacional .....	77
Mapa 08 - Imóveis registrados na costa norte em relação à densidade de domicílios .....	78
Mapa 09 - Imóveis registrados na costa norte em relação às faixas de renda .....	79
Mapa 10 - Áreas verdes registradas na costa norte em relação à densidade populacional .....	80
Mapa 11 - Áreas verdes registradas na costa norte em relação às faixas de renda .....	81
Mapa 12 - Unidades de saúde e educação na costa norte em relação às faixas de renda .....	82
Mapa 13 - Unidades de saúde e educação em relação à densidade populacional .....	83

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 - Relação entre os distritos administrativos e as áreas de ponderação do IBGE .....	15
Quadro 02 - Visão parcial do Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário com alguns imóveis registrados no distrito de Canasvieiras .....	62
Quadro 03 - Registro imobiliário em nome da Prefeitura Municipal de Florianópolis das unidades de saúde e educação municipais (mar/2019) .....	73

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 - Distribuição entre os distritos dos imóveis públicos municipais, por origem do registro ..	66
Tabela 02 - Distribuição entre os distritos das áreas públicas municipais conforme seu uso .....	70
Tabela 03 - Rendimento familiar mediano nas áreas de ponderação da costa norte .....	79

## LISTA DE SIGLAS

ACI - área comunitária institucional

APP - área de preservação permanente

AVL - área verde de lazer

BCN - Balneário da Costa Norte

CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CMGE - Comissão Municipal de Geografia e Estatística

CS - Centro de Saúde

CTM - Cadastro territorial Multifinalitário

EBM - Escola Básica Municipal

EUC - Espaço urbano comunitário

FMDU - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Geo/PMF - Sistema de geoprocessamento corporativo da Prefeitura Municipal de Florianópolis

GEPAI - Gerência do Patrimônio Imobiliário

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC - Inquérito Civil

IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis

LC - Lei Complementar

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina

NEIM - Núcleo de Educação Infantil Municipal

ORI - Ofício de Registro de Imóveis

PDM - Plano Diretor Municipal

PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis

SMA - Secretaria Municipal da Administração

SMDU - Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática

SUAD - Subprocuradoria Administrativa

UC - Unidade de Conservação

UEP - Unidade Espacial de Planejamento

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	06
1.1	OBJETIVOS	10
1.2	JUSTIFICATIVA	11
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
<b>1.3.1</b>	<b>Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário</b>	14
<b>1.3.2</b>	<b>Áreas de ponderação</b>	15
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO E ASPECTOS CONCEITUAIS</b>	17
2.1	FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO	17
<b>2.1.1</b>	<b>Loteamentos irregulares e clandestinos</b>	20
<b>2.1.2</b>	<b>Reflexo da segregação socioespacial na distribuição de equipamentos urbanos</b>	23
2.2	BENS IMÓVEIS PÚBLICOS	27
<b>2.2.1</b>	<b>Equipamentos urbanos comunitários e áreas verdes</b>	30
<b>3</b>	<b>SÍNTESE ANALÍTICA DA LEGISLAÇÃO APLICADA</b>	35
3.1	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	43
<b>3.1.1</b>	<b>Definição e uso de áreas públicas</b>	45
<b>3.1.2</b>	<b>Aquisição e parcelamento</b>	48
<b>3.1.3</b>	<b>Uso de imóveis públicos por terceiros</b>	52
<b>3.1.4</b>	<b>Estrutura administrativa e gestão imobiliária</b>	54
<b>4</b>	<b>IMÓVEIS PÚBLICOS MUNICIPAIS</b>	58
4.1	REGISTRO E CADASTRO INSTITUCIONAL	59
4.2	DISTRIBUIÇÃO, USOS E FUNÇÕES DA PROPRIEDADE MUNICIPAL	69
4.3	IMÓVEIS E SERVIÇOS PÚBLICOS E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS	76
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	85
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	92

## 1. INTRODUÇÃO

Compreender a atuação do Estado, enquanto poder público municipal, é fundamental para compreensão da configuração territorial da cidade. Conforme item VII, art. 30, da Constituição Federal cabe ao município *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*, sendo assim, a gestão do espaço e a urbanização no âmbito das cidades é de competência do poder público municipal.

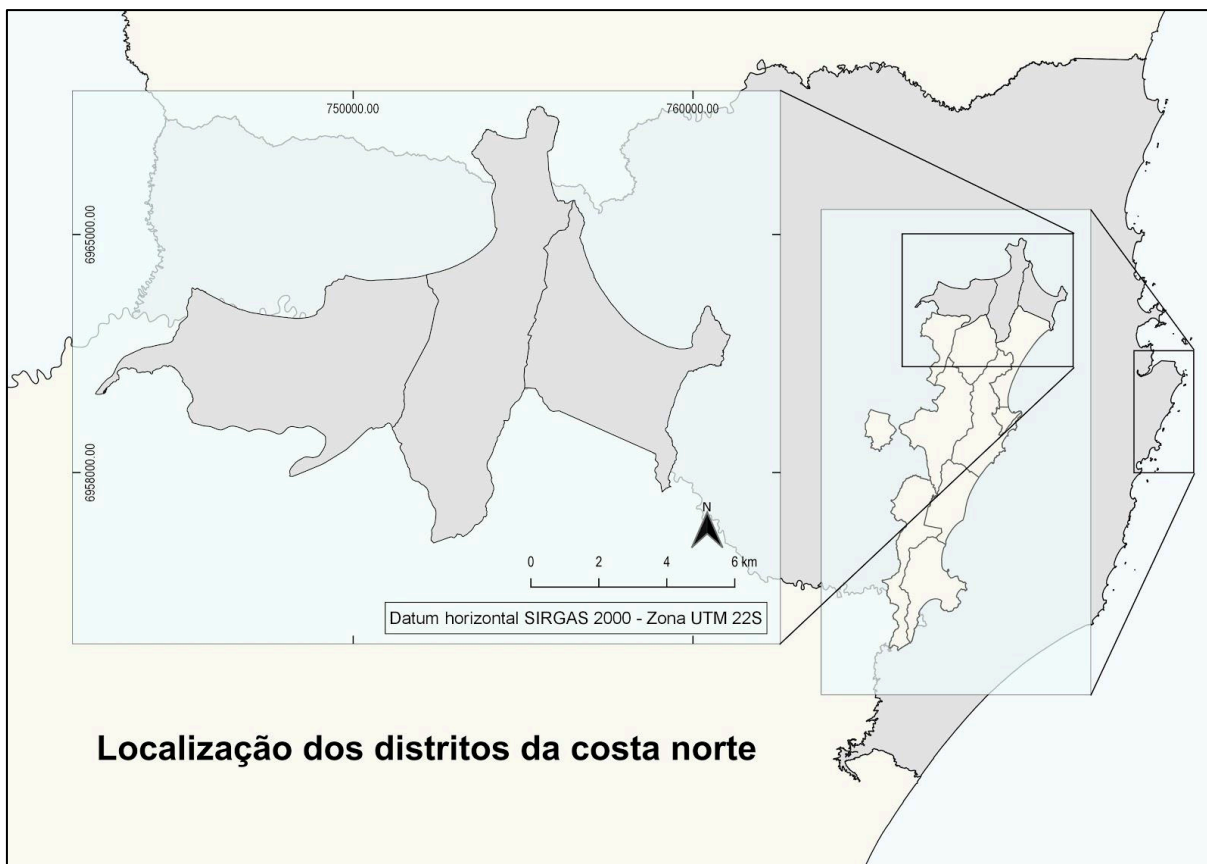
É também competência do município legislar sobre assuntos de interesse local que reflitam no planejamento territorial e urbano das cidades e promovam o equilíbrio entre as forças que compõem as complexas inter-relações presentes nesses espaços.

A opção por definir, como categoria espacial de análise, os distritos administrativos da costa norte da Ilha de Florianópolis (Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras e Ingleses do Rio Vermelho, conforme divisão administrativa determinada por legislação municipal), se dá por ser uma região caracterizada pela sua franca expansão imobiliária, ser objeto de grande adensamento populacional e conseqüente saturação da ocupação do solo, além de representar uma vasta gama de modelos de apropriação de imóveis públicos.

Esclarecendo que ainda que o termo “costa” seja usualmente associado às características físicas do relevo, o Termo de Referência para elaboração do plano diretor de uso do solo dos balneários da costa norte da Ilha de Santa Catarina (IPUF, 1977) já caracterizava os “balneários da costa norte”. No Anteprojeto de Lei que resultou daquela análise consta, em seu art. 2º, que *para os fins desta Lei, entende-se por Balneários da Costa Norte, (BCN) o território formado pelos Distritos de Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras e Ingleses do Rio Vermelho*. Mesmo que atualmente documentos de diferentes órgãos públicos apresentem configuração territorial diferenciada sobre a mesma denominação.



**Mapa 01** – Localização dos distritos da costa norte.



Fonte: Elaborado pelo autor

Eventualmente na abordagem do tema, imóveis e áreas públicas poderão ser utilizados como sinônimos e neste contexto referem-se a todo o patrimônio imobiliário municipal, onde se incluem os equipamentos comunitários e de infraestrutura urbana, áreas verdes, institucionais e demais espaços que, mesmo não se identificando o domínio ou exercício da posse pelo poder público são de sua propriedade.

Os equipamentos urbanos são elementos chave na compreensão da dinâmica urbana, principalmente se investigarmos os fatores que determinam sua distribuição e considerarmos que não se localizam de forma homogênea e uniforme no território urbano.

Ainda que esta pesquisa não restrinja a investigação do objeto em análise aos serviços públicos, compreende-se ser este um elemento simbólico e representativo da intervenção material do Estado sobre o território e que sua distribuição e disponibilidade têm como variáveis os agentes que produzem e organizam o espaço, bem como a população que deles se utiliza.

Moraes (2013) considera os equipamentos urbanos junto com a infraestrutura e as próprias moradias os componentes físicos básicos para a existência de uma cidade e que o

desenvolvimento econômico e o bem-estar da população estão relacionados à disponibilidade desses elementos constituintes. Assim, a ausência ou presença dessas estruturas é representativa da desigualdade na forma de ocupação do solo, que reflete as desigualdades sociais.

A política urbana deve ter como um de seus objetivos garantir que o Estado ofereça serviços de forma adequada aos interesses e necessidades da população e às características locais (item V, art. 2º, Lei nº 10.257/2001).

Aqui podemos considerar o principal problema a ser investigado por esta pesquisa. O desconhecimento que o município tem sobre seus bens imóveis, em especial os que suportam a oferta de equipamentos urbanos comunitários e espaços de lazer, contribui para gerar diferentes conflitos de natureza legal, social e territorial sobre o uso, cobertura e ocupação dos espaços públicos na costa norte do município de Florianópolis. O inventário das propriedades e análise dos usos existentes se apresentam como uma importante fonte de informação para os diferentes caminhos que podem ser eleitos para solução dos problemas que se relacionam.

O estudo partiu da hipótese de que exceto por alguns serviços estratégicos e críticos como saúde e educação, a localização e distribuição dos imóveis públicos municipais não segue uma lógica formal de planejamento urbano e há uma relação inversamente proporcional entre a distribuição espacial desses imóveis e o nível de renda da população circunvizinha.

A análise da distribuição espacial dos equipamentos urbanos é uma questão estratégica para a gestão do espaço e possibilita fornecer subsídios significativos para o aprimoramento do planejamento e da gestão pública.

Em algumas tipificações formais de parcelamento do solo como condomínios, desmembramentos e loteamentos (e suas variações), em concordância com a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979) e plano diretor municipal (Lei Complementar nº 482/2014) exige-se a reserva de áreas que passarão a integrar o domínio público municipal no ato de registro do parcelamento. Portanto a disponibilidade de áreas legalmente denominadas de áreas verdes de lazer (AVLs) e áreas comunitárias institucionais (ACIs) crescem, ou assim deveriam, proporcionalmente ao aumento da população residente na região.

Nesses casos, a localização e distribuição das AVLs e ACIs, espaços outrora particulares, que passam a integrar o patrimônio público municipal, são determinadas pelos proprietários das glebas parceladas e são validadas, ou não, pela administração municipal. Devido à ausência de um sistema integrado de gestão patrimonial em Florianópolis, nem sempre as características dos imóveis entregues ao uso público atendem às demandas de órgãos da própria prefeitura, como as secretarias de saúde e educação, as maiores “consumidoras” dos

espaços caracterizados como ACI, resultando em uma disponibilidade razoável de áreas em quantidade, mas nem sempre em qualidade.

Em consulta ao arquivo municipal é possível observar que em alguns casos, principalmente os mais antigos, as áreas que foram transferidas ao domínio público possuem configuração geométrica que dificultam seu uso, com difícil acesso ou ainda com restrições urbanísticas e ambientais, como terreno de marinha, margem de cursos d'água e áreas em declive.

Dentre o patrimônio imobiliário municipal, devido sua importância sociocultural e quantidade de pesquisas especializadas sobre o tema, merecem destaque, também, as áreas verdes e de lazer. Espaços que contribuem para suprir a demanda por ambientes de convívio e uso comum e que possibilitam a manutenção da qualidade de vida por meio da interação social e preservação do ambiente natural (VAZ, 2016).

Em contraponto ao aumento da preocupação da sociedade civil sobre o uso, manutenção e disponibilidade de praças e demais áreas verdes existentes na região, observam-se práticas políticas e administrativas na estrutura de poder municipal, que contrariando demandas populares contribuem para o desvio da finalidade desses espaços, utilizando ou permitindo o uso para propósitos diversos daquele concebido originalmente, por vezes ilegais, até mesmo em benefício majoritário de entes privados. Algumas vezes valendo-se do instrumento político-jurídico da desafetação permitindo a alienação do imóvel com justificativa nem sempre bem definida.

Conjuntamente à ineficácia da gestão municipal, ou em decorrência desta, comparando os arquivos disponíveis na prefeitura sobre os parcelamentos do solo aprovados e os mapas dos usos e ocupações consolidadas, também obtidos no município, pode-se observar que muitos dos parcelamentos se dão de forma clandestina, sem qualquer aprovação ou anuência do poder público e órgão reguladores. Uma das consequências da informalidade, geralmente vinculada à população de baixa renda, é que devido seu modelo de ocupação e um eventual interesse do “parcelador” (quando há) em obter maior renda pela terra, raramente são destinadas áreas de uso público. Resultando, assim, num desequilíbrio na distribuição desses espaços.

A distribuição espacial irregular da oferta, seu reflexo no ordenamento social e territorial local e a forma como se relacionam com a legislação vigente são temas desta pesquisa.

Dada a forma com que se caracteriza atualmente a gestão territorial e a consequente dificuldade em se obter informações precisas de forma ágil e atualizada, estipulou-se o ano de

2018 como data limite da análise da situação patrimonial imobiliária, bem como dos usos a que se destinam.

A pesquisa se estrutura em cinco capítulos, iniciando com a introdução onde se apresentam os objetivos, a justificativa e os métodos de pesquisa.

O segundo capítulo é dedicado à revisão de alguns conceitos-chave que permearão a análise da pesquisa, como a definição de bens imóveis públicos e a atuação do Estado na fragmentação socioespacial do meio urbano com foco nos parcelamentos do solo e na distribuição de equipamentos urbanos.

No terceiro será tratado efetivamente dos imóveis municipais, apresentando a legislação nacional e municipal incidentes sobre o caso, em especial a que se refere à distribuição e composição da malha de áreas públicas que integram o patrimônio público municipal.

No quarto capítulo será apresentado um inventário da localização, dos usos e funções das propriedades públicas municipais com a verificação distribuição dessas áreas e da distribuição de imóveis e serviços públicos em relação à renda da população residente no distrito.

Finalizando com as considerações finais e discussão dos resultados e desafios da pesquisa.

## 1.1 OBJETIVOS

### *Objetivo geral*

Analisar a relação entre a distribuição, função e procedimentos de apropriação dos imóveis públicos municipais localizados na costa norte da Ilha de Florianópolis considerando as diferenças socioespaciais.

### *Objetivos específicos*

- a) Apresentar a legislação em vigor em comparação com os métodos e práticas de criação, apropriação e gestão dos imóveis públicos e sua influência na atual configuração da distribuição territorial desses imóveis;

- b) Realizar um inventário dos imóveis públicos considerando a distribuição da oferta de serviços por meio de equipamentos comunitários e espaços de lazer;
- c) Analisar a distribuição de imóveis e oferta de serviços públicos em relação ao nível de renda da população local;

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Diversas são as leis e diretrizes que tratam da apropriação e criação de espaços públicos no meio urbano, contudo são escassas as informações acerca da gestão deste patrimônio, bem como sobre os critérios que determinam suas funções e distribuição espacial.

A realização desta pesquisa motivou-se, num primeiro momento, pela necessidade de debater a abordagem do poder público municipal acerca da gestão dos espaços públicos municipais, compreendendo e esclarecendo os critérios de apropriação, distribuição territorial e determinação das funções do patrimônio público.

A caracterização e contextualização das áreas de domínio público no ambiente urbano visa sobretudo subsidiar o poder público em ações que se alinhem com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) orientadas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Compreendendo a diversidade da demanda por espaços públicos e de conflitos relacionados à gestão territorial e às ocupações urbanas, esta pesquisa tem a intenção de contribuir com subsídios para elaboração de um cadastro técnico multifinalitário, atualmente inexistente como ferramenta de planejamento institucional no município de Florianópolis ou ainda com o Sistema Municipal de Informações Urbanísticas, preconizado pela Lei Complementar nº 482/2014.

O conhecimento acerca da origem das áreas públicas e sua relação com os parcelamentos do solo, sejam eles regulares ou não, é pré-requisito importante para compreensão das relações urbanas entre as demandas sociais e a oferta de espaços de lazer e serviços públicos na atualidade. A obtenção de dados e informações quantitativas e qualitativas sobre o tema possibilitarão a elaboração de um diagnóstico mais preciso, permitindo compor diferentes estudos e pesquisas que contribuam com o planejamento urbano municipal.

Ao realizar uma breve análise das ações de planejamento e intervenções do poder público sobre seu patrimônio imobiliário, percebe-se frequentemente o caráter isolado dessas

atuações, comumente realizada por setores distintos, com objetivos diversos, por vezes desconsiderando os diversos níveis sociais e geográficos no qual o objeto está inserido. O conhecimento sobre o tema contribuirá para a tomada de decisões integradas, evitando projetos de abrangência espacial e temporal descontínua.

A opção pelo recorte espacial proposto se deu com o objetivo de evitar tanto a superficialidade na abordagem do tema, como a redundância de elementos, permitindo uma discussão mais significativa sobre alguns casos concretos.

A costa norte do município de Florianópolis teve sempre um papel de destaque no processo de urbanização e desenvolvimento da cidade. Desde o início do processo de colonização com sua localização militar estratégica, posteriormente com o desenvolvimento comercial ilhéu e atualmente como protagonista na exploração turística e especulação imobiliária regional. A opção pela região se dá em virtude da heterogeneidade da ocupação e parcelamentos do solo, desde os loteamentos legalmente aprovados aos parcelamentos clandestinos, além de possuir elementos representativos da diversidade de conflitos aqui abordados.

Importante, também, destacar meu envolvimento pessoal com o tema. Como servidor público municipal atuei durante alguns anos como chefe de departamento do patrimônio imobiliário municipal onde, junto ao gerente do setor, identificamos, catalogamos e registramos diversos imóveis e demos início a gestão do patrimônio imobiliário do município.

Por meio do exercício da função convivi com muitos desafios técnicos e materiais para o desenvolvimento da atividade, assim como mantive contato com os diferentes agentes produtores e ocupantes do espaço urbano, como órgãos institucionais, associações comunitárias, “invasores”, loteadores, entre outros.

Uma das necessidades a qual convergíamos esforços para atender é a elaboração e desenvolvimento de um sistema centralizado de gerenciamento e mapeamento das propriedades municipais. Esta pesquisa tem ainda a pretensão de agregar-se à composição do referencial teórico para construção deste produto.

### 1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Após a definição do tema e do objeto de pesquisa, deu-se início à revisão bibliográfica onde, inicialmente, buscou-se em livros, teses e trabalhos acadêmicos, referenciais teóricos para melhor compreensão dos conceitos abordados na pesquisa, tal como o espaço

urbano, o papel do Estado na gestão do território, direito urbanístico, espaços públicos, entre outros.

Bibliografias que tratam de temas mais específicos como o parcelamento do solo, equipamentos urbanos, áreas verdes, representação cartográfica, etc., foram importantes para subsidiar a análise dos documentos e dados empíricos levantados.

A fim de se obter esclarecimento sobre a abordagem legal foi realizado um levantamento e análise da legislação urbanística, com destaque para os planos diretores municipais vigentes à época da apropriação dos imóveis, assim como as demais políticas públicas e dispositivos legais relacionados ao uso e parcelamento do solo que se apliquem ao recorte espacial e ao tema apresentados.

Concomitante à revisão teórica tiveram início os procedimentos para aquisição de dados e informações referentes à localização dos imóveis públicos e das variáveis que condicionam sua localização, bem como das funções e serviços oferecidos nesses espaços.

Arquivos públicos e documento oficiais como projetos de parcelamento do solo, registros imobiliários e cartografia oficial foram obtidos junto à administração municipal e foram fundamentais na etapa de pesquisa documental.

Dentre as fontes utilizadas, destacam-se o sistema de geoprocessamento da Prefeitura de Florianópolis, arquivos de secretarias municipais, o cadastro administrativo do patrimônio imobiliário municipal (extraoficial), bem como restituição fotogramétrica, fotoimagens, entre outros.

Os dados referentes aos indicadores demográficos e de renda locais foram obtidos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), e referem-se ao recenseamento realizado em 2010. Foram inicialmente organizados em planilhas e tabelas a fim de obter uma melhor visualização da realidade espacial, clareza quanto localização das áreas em relação à esses dados.

### **1.3.1 Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário**

No desenvolvimento da atividade profissional junto à Gerência do Patrimônio imobiliário a fim de melhor organizar as informações e dispor de uma fonte de consulta segura, prática e confiável, foi desenvolvido o Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário. Planilha em meio digital contendo dados das matrículas imobiliárias, do sistema de

geoprocessamento corporativo, registros de vistorias e observações visuais dos imóveis e outras informações relevantes.

A cada imóvel foi atribuído um identificador composto pelo número do registro imobiliário mais o número 1, 2 ou 3 a depender do Ofício em que o imóvel se encontra registrado. Solução que além de evitar a duplicidade de identificadores, lhe atribui uma informação útil.

Para compor o cadastro inicialmente foram solicitadas cópias de todos os registros e transcrições imobiliárias em nome da Prefeitura Municipal de Florianópolis, e suas variações, aos três Ofícios de Registro de Imóveis que servem ao município. Foram transcritas manualmente suas informações mais relevantes, como localização, proprietário anterior, data e modo de aquisição, entre outros.

A seguir, com raras exceções, as áreas registradas foram localizadas no sistema de geoprocessamento, que contribuiu para o acréscimo da inscrição imobiliária ao cadastro e para identificação e anotação das inconformidades, principalmente relacionadas à poligonal desenhada e àquela descrita no documento e potenciais ocupações ilegais.

Consultas à antigos arquivos físicos, processos e despachos oficiais, ao software Google Earth e realização de visitas *in loco* também contribuíram de maneira significativa para manter em constante atualização o cadastro. Informações, fotografias e outras imagens foram comparadas às ortofotos de escala 1:1000 obtidas em levantamento aerofotogramétrico realizado em 2016 e também disponível no sistema de geoprocessamento para identificar e avaliar os usos que se fazem dos imóveis.

Dado seu caráter gregário e especializado constitui-se como a principal fonte de dados e informações desta pesquisa.

### **1.3.2 Áreas de ponderação**

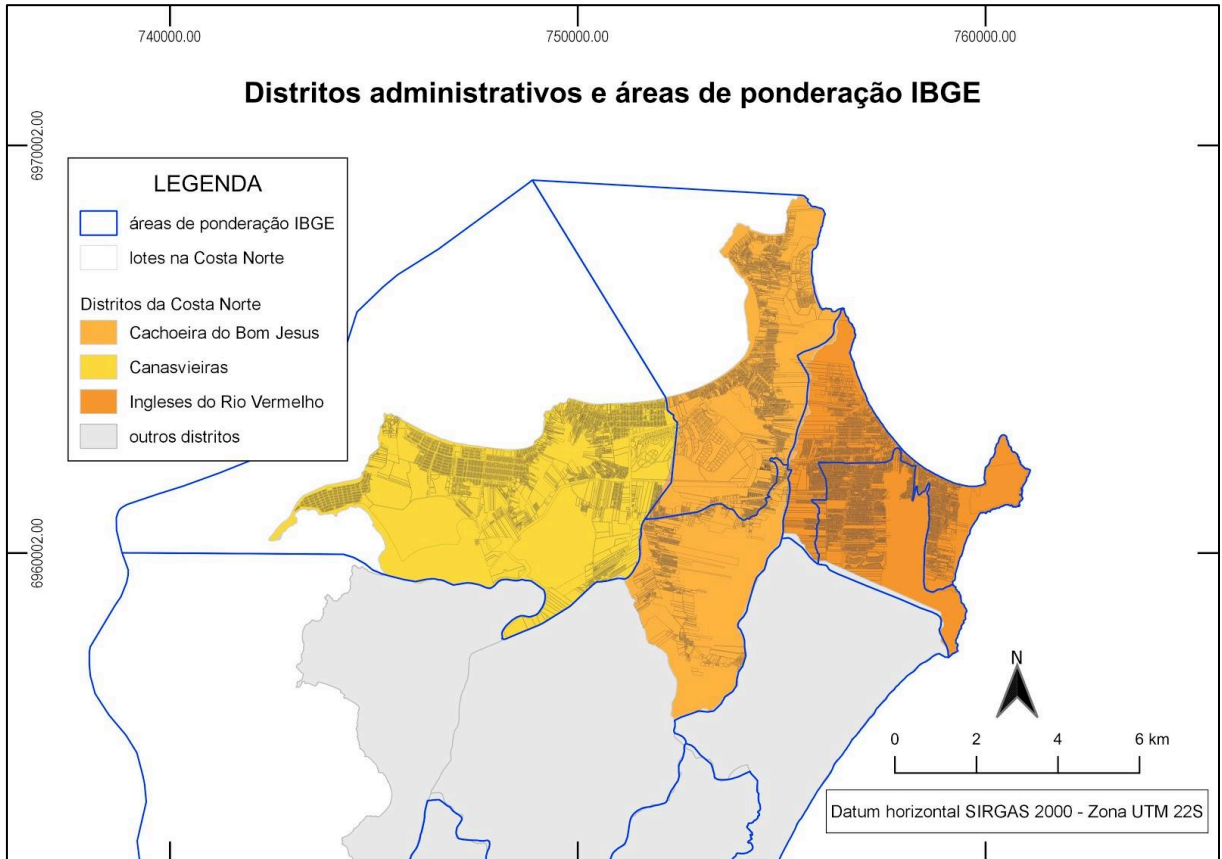
Áreas de ponderação são unidades geográficas com no mínimo 400 domicílios ocupados formada por um *agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos* (IBGE). Apesar do Instituto também denominar “distrito” suas unidades espaciais de análise, elas nem sempre correspondem às delimitações distritais municipais.

Incidem sobre a área em análise as áreas de ponderação “Cachoeira do Bom Jesus”, “Santo Antônio de Lisboa, Ratoes e Parte da Cachoeira do Bom Jesus” (parcialmente), “Ingleses do Rio Vermelho 1” e “Ingleses do Rio Vermelho 2”.



Cada área de ponderação subdivide-se em setores censitários, unidades territoriais estabelecida pelo IBGE para fins de controle cadastral e operacionalização do recenseamento, que serão utilizadas como referência para representação dos dados socioeconômicos na seção 4.3.

**Mapa 02** - Áreas de ponderação do IBGE sobre distritos administrativos.



Fonte: IPUF/PMF e IBGE. Elaborado pelo autor

**Quadro 01** - Relação entre os distritos administrativos e as áreas de ponderação do IBGE.

<b>Distrito</b>	<b>Área de ponderação</b>
<b>Canasvieiras</b>	Canasvieiras
<b>Cachoeira do Bom Jesus</b>	Cachoeira do Bom Jesus
	“Santo Antônio de Lisboa, Ratoles e Parte da Cachoeira do Bom Jesus” [parcial]
<b>Ingleses do Rio Vermelho</b>	Ingleses do Rio Vermelho 1
	Ingleses do Rio Vermelho 2

Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor.

Como se pode observar no quadro e na imagem que antecederem, somente o distrito de Canasvieiras coincide com a área de ponderação de mesmo nome. No entanto, como a unidade espacial de referência utilizada na pesquisa foram os setores censitários e não os distritos administrativos, adaptações puderam ser feitas e não houve prejuízos.

Para análises futuras uma precaução que deve ser tomada é que eventualmente, a depender da página e da forma de consulta no portal do IBGE, a área de ponderação denominada Ingleses do Rio Vermelho poderá corresponder ao “somatório” das áreas de ponderação Ingleses do Rio Vermelho 1 e 2, ou seja distrito e área de ponderação podem possuir perímetro equivalentes (STACHELSKI JUNIOR, 2018).

Já a área de ponderação Cachoeira do Bom Jesus teve excluída de seu perímetro (em relação ao distrito administrativo homônimo) quase a totalidade da localidade (oficialmente denominada Unidade Espacial de Planejamento (UEP)) Vargem Grande.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E ASPECTOS CONCEITUAIS

### 2.1 FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO

O componente da estratificação das classes sociais é nítido em uma sociedade capitalista e o reflexo espacial dessa diferenciação é que, nos tempos atuais, as cidades apresentam diversos problemas relacionados ao aspecto da segregação (ROSSINI, 2005). A segregação urbana pode ser entendida como *afastamento e isolamento, expressando espacialmente um processo de diferenciação social, ou mesmo de acentuação da divisão social do espaço no interior da cidade* (p. 24).

Segundo Gottdiener (1997), os padrões observáveis de organização socioespacial são formas fenomenais. Sendo assim, as diferentes características do desenvolvimento social não se refletem diretamente em formas espaciais únicas, mas o modo de produção e o espaço articulam-se num processo dialético. Como resultado a morfologia do espaço está intrinsecamente relacionada com as transformações na organização social. *Um procede em interação com o outro* (p. 267).

Corroborar essa ideia o entendimento de Santos e Silveira (2008) de que o espaço, enquanto forma geográfica, é a materialização da sociedade. Se por um lado não há formação social independentemente do espaço, por outro *os objetos que constituem a paisagem orientam, depois, a evolução da própria sociedade* (p. 244).

Devido à dinâmica e transformações características da sociedade e da diversidade cultural e econômica dos indivíduos que compõem as cidades, essas são estruturas em constante adaptação e adequação às demandas e aos interesses da população (GOUDARD, 2014). As cidades deixam, então, de ser compreendidas como um todo orgânico, funcional e genérico para representar heterogeneidade, instabilidade e grande fragmentação (SEVCENKO, 1985, citado por GONÇALVES, 1995).

Para além do conjunto de bens materiais (edificações, equipamentos e infraestrutura, etc.) o espaço urbano é a representação simbólica das relações sociais através do tempo, é portanto *um reflexo tanto de ações que se realizam no presente como também daquelas que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente* (CORRÊA, 2003, p. 08). Afinal *o momento passado está morto como tempo, não, porém como espaço* (SANTOS, 2007, p. 14).

Longe de ser homogêneo em sua totalidade, Roberto L. Corrêa, na continuação de sua análise, avalia que o espaço urbano capitalista interpretado como produto social e resultado

de ações acumuladas através do tempo por agentes sociais que produzem e consomem o espaço, unifica-se na composição de partes que, de intensidade variável, mantêm relações espaciais umas com as outras, caracterizando-o como espaço simultaneamente fragmentado e articulado.

Como reflexo das relações sociais num meio fragmentado e em decorrência da própria dinâmica social, ainda segundo o autor, o espaço urbano, especialmente o da cidade capitalista, é intensamente desigual e mutável. Porém o espaço não é só produto, mas também condicionante da sociedade e essa relação dialética se dá pelo papel que as formas espaciais e as construções humanas exercem na reprodução das relações e condições de produção. *Portanto, como resultado destas relações que se estabelecem nas cidades, tem-se o espaço urbano com um comportamento fragmentado, o que conseqüentemente remete à própria sociedade estabelecida em classes* (ROSSINI, 2005, p. 20).

O desenvolvimento desigual, típico das sociedades capitalistas, materializa-se no espaço e exprime espacialmente a pobreza e o desemprego (zonas degradadas e depreciadas), bem como áreas impactadas por grande crescimento econômico. Compartilhando os custos do crescimento com toda a comunidade em conjunto e o ônus apenas com grupos mais abastados social e espacialmente, ampliando, cada vez mais, a distância física e simbólica entre ricos e pobres (GOTTDIENER, 1997).

Ampliando o debate, Maria Inês Sugai (2015) discorre sobre a localização diferenciada dos investimentos públicos como evidência das desigualdades dos espaços urbanos e a relação com a atuação do Estado. Nesse contexto a autora recorda que *os investimentos públicos não se distribuem uniformemente no espaço intraurbano e que há uma relação direta entre as periferias pobres e a ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos* (p. 36).

A autora argumenta, ainda, que tanto a autosegregação das classes dominantes como a segregação imposta possuem dinâmicas espaciais e temporais específicas e que esse processo se constitui num *ponto de partida para investigar, compreender e explicar os processos socioespaciais e, em especial, a estruturação dos espaços intraurbanos e os conflitos que aí se estabelecem* (SUGAI, 2015, p. 36).

A facilidade e o tempo de deslocamento para acesso aos serviços públicos, definido pela localização dos indivíduos no espaço como produto das disputas entre as classes sociais acaba por determinar, ainda, o preço da terra, que repercute na própria segregação espacial.

Os diversos agentes que produzem o espaço urbano atuam na cidade de forma diferenciada e conflitante na defesa de seus interesses (ROSSINI, 2005). Afirmando sua capacidade de permeabilidade na estrutura do Estado *a atuação desses agentes se faz dentro de*

*um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes* (CORRÊA, 2003, p. 12).

Esta dominação não se dá apenas de forma direta por meio da violência física, mas também por meio da dominação ideológica e *a maneira pela qual esta se realiza baseia-se nas determinações das formas econômicas da sociedade burguesa*, onde emerge a ideia de *neutralidade de classe do Estado (ponto central da integração ideológica)* (PEREIRA, 1993, p. 14).

Corroborando o argumento acerca da suposta neutralidade do Estado na resolução das contradições sociais, Rossini (2005), aponta que é comum relacionar sua atuação à resolução da contradição que se estabelecem entre propriedade privada e socialização do capital, sem que suas ações efetivamente apontem nessa direção.

É necessário, no entanto, relacionar a segregação do espaço urbano ao aparelho do Estado por meio de suas práticas institucionais, que, em oposição à promoção da distribuição igualitária de serviços e equipamentos de infraestrutura urbana, promove a ampliação da diferenciação entre os espaços urbanos priorizando determinadas áreas para investimento público (ROSSINI, 2005; LOPES, 2011).

Por meio da *alocação espacialmente diferenciada dos equipamentos de consumo coletivo* (p. 26) com forte influência sobre a segregação residencial, Corrêa (2003), aponta que o Estado *tende a ampliar a renda real daqueles que já possuem elevada renda* (p. 26).

A ação do Estado não se restringe à ação direta na edificação e qualificação do espaço, mas como gestor público *desempenha seu papel regulador frente aos limites capitalistas [...], através da própria planificação urbana, ou seja, da coordenação estatal da ocupação e utilização do solo urbano* (PEREIRA, 1993, p. 49).

Para Rossini (2005) o Estado também cria condições que favoreçam a presença de um modelo segregativo nas cidades por meio da elaboração de políticas públicas que beneficiam apenas parte da população ou de forma passiva por meio de omissões intencionais.

Certo é que independente dos conflitos gerados pelos diferentes interesses, das divergências entre as frações do capital ou da relação dos agentes governantes com os demais agentes que produzem o espaço, como bem coloca Correia (2002), a gestão e planejamento do meio urbano são fundamentais para regulação, dinamização e controle do espaço e devem se comprometer com a resolução dos problemas e conflitos existentes e prevenir problemas latentes. Sempre se antecipando ao surgimento de novos problemas sob pena de se esvaziarem do seu real conteúdo.

### 2.1.1 Loteamentos irregulares e clandestinos

Rodrigues (1989), resgata a declaração do Conselho de Estado de 1842, para afirmar que durante o período de passagem do escravo ao trabalho livre (que coincide com momento da ascensão do capitalismo no Brasil), a precificação de frações de terra constituiu-se, em sua origem, como uma forma de impedir o acesso do trabalhador sem recursos à terra:

Como a profusão de datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que de ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma (BALDEZ, 1986, citado por RODRIGUES, 1989, p. 18).

Em 1850 foi promulgada a Lei nº 601 (Lei de Terras) a fim de orientar e ordenar a apropriação de terras brasileiras. O dispositivo consolidou o princípio mercantil que acompanhava a nova tendência capitalista e transformou a terra em mercadoria ao mesmo tempo em que garantiu sua posse aos antigos latifundiários. Como argumenta Rodrigues (1989), ficou sancionado, portanto, o princípio que baniou o trabalhador da terra.

O aumento da densidade demográfica urbana nas últimas décadas, causado pelo deslocamento da população em busca de melhores oportunidades e condições de vida, não conseguiu ser absorvido de forma adequada pelas cidades, seja pela falta de planejamento espacial ou de condições financeiras que impossibilitaram a população migrante de adquirir um imóvel. Portanto ao se abordar o tema da ocupação ilegal do solo, *inevitavelmente estar-se-á adentrando na esfera socioeconômica, cujo início pode ser vislumbrado na linha histórica do tempo* (DOMBROWSKI, 2011, p. 93).

A valoração do solo urbano (considerando aqui como suporte à moradia), se dá em virtude da relação entre sociedade e território e das formas com que essas relações se traduzem, como: *regulamentos (de uso e ocupação do solo), sistema fiscal, níveis de infraestruturação e de equipamentos sociais (de promoção pública), e de dinâmica do sector privado em cada área urbana* (CORREIA, 2002, p. 43, 44).

Defensor da utilização dos instrumentos de planejamento urbano para redução das desigualdades sociais, para Correia (2002), mesmo que o funcionamento do mercado pressuponha a satisfação da demanda nos seus diferentes tipos, a fixação de preços apenas em função da lei da oferta e da procura exclui as faixas de população com menor capacidade de compra. Está aí uma das origens da demanda pela moradia em loteamentos clandestinos: possibilitar a aquisição de habitação a preços compatíveis com o nível de rendimento.

Simplesmente combater a existência desse tipo de parcelamento seria negar o acesso à moradia a boa parte da população.

Partindo-se do pressuposto que diferentes grupos compõem o território de uma cidade, há de se considerar a existência de no mínimo duas abordagens distintas e opostas para compreensão das cidades brasileiras. Segundo Almeida (2010), temos

de um lado a cidade formal privilegiada pelo acesso aos serviços públicos e seus equipamentos e a cidade informal que muitas vezes sofre com a ausência destes serviços, tendo de freqüentemente recorrer à ilegalidade urbana (p. 02).

Proprietários fundiários que possuem terrenos mal localizados em relação à rede de serviços urbana e sem poder de influência nas decisões do Estado, na incapacidade de atrair moradores de grupos sociais de status elevado, acabam por parcelar suas terras de modo ilegal com o mínimo de infraestrutura e condições de habitabilidade (CORRÊA, 1989).

Nesse momento é necessário fazer a distinção entre loteamento clandestino e irregular, ambos considerados parcelamentos ilegais<sup>1</sup>. Em ambos os casos houve a implantação, porém no primeiro o poder público competente (município) não tem conhecimento oficial de sua implantação, podendo ter sido indeferido o pedido de aprovação ou se quer ter havido o pedido. No caso dos irregulares tem-se a aprovação, porém sua execução deu-se em desacordo com o projeto (DOMBROWSKI, 2011; RODRIGUES, 1989).

Importante observar que em loteamentos clandestinos existe maior dificuldade em se obter o registro imobiliário individualizado da propriedade, uma vez que a atividade se deu à sombra da lei, já nos parcelamentos irregulares há maior possibilidade de se obter o registro, uma vez que o cartório competente tem como referência os documentos de aprovação e não a situação *in loco* (RAMBO, 2005).

Se no caso dos loteamentos irregulares a comercialização está comprometida por possuírem pendências a serem sanadas junto aos órgãos oficiais ou o título de propriedade não corresponder com exatidão à situação do terreno, nos clandestinos ela é vedada (SILVA, 2006).

Segundo Rodrigues (1989), geralmente associado ao parcelamento ilegal, onde é ausente a legitimidade jurídica da propriedade da terra, tem-se a produção da casa (por extensão, da cidade) desvinculada de agentes imobiliários, como a ausência de incorporação imobiliária e da participação da indústria de edificações. Desassociados dos circuitos formais, casas e cidades são produzidas.

---

<sup>1</sup> Importante não confundir com assentamentos ilegais (ou informais), que para Dombrowski (2011), se caracterizam apenas como a ocupação espacial, sem demarcação de área ou acesso direto à logradouro público. Não se caracterizando, portanto, como um meio de urbanização.

Os compradores dos lotes não podem aprovar a planta da casa, portanto a construção também é clandestina e mesmo tendo pago pela terra, tornando-a sua posse, não pode obter os documentos de titularidade do imóvel. Esta condição exige que os moradores desses loteamentos organizem-se e lutem por seus direitos. O ônus da ilegalidade recai, portanto, sobre aquele que adquiriu o imóvel (RODRIGUES, 1989).

Arlete M. Rodrigues observa também que esses loteamentos são implantados e tem seus lotes comercializados com infraestrutura insuficiente ou mesmo ausente. Assim, os compradores precisam se organizar e lutar para obterem serviços básicos e equipamentos de uso coletivo, como luz, água, creches e unidades de saúde. Sem dúvida que são beneficiados pelas conquistas de suas lutas, mas beneficiam, também, o loteador, que não raro reserva lotes para comercialização futura aguardando a valorização obtida pela conquista social. *Cidade produzida socialmente e renda apropriada individualmente* (p. 20)

Por residirem mais afastados dos centros urbanos, continua a autora, além do maior tempo gasto com transporte em relação àqueles que podem pagar pela terra formal, os moradores terão que empreender tempo e energia na luta pela conquista de direitos básico e reconhecimento da propriedade. Segue a autora expressando em tom crítico, que seriam, então, os loteadores premiados com a anistia do Estado e com a regularização dos loteamentos, que de clandestino têm apenas o nome, pois sua localização e propriedade sempre são conhecidos.

De fato, raros são os loteadores responsabilizados por seus crimes, tampouco pelo impacto social e urbanístico de suas atitudes. Em oposição, observa-se um empenho do poder público no sentido de oficializar tais ocupações. Certamente que a regularização fundiária traz benefícios e atende às reivindicações dos moradores, mas, por outro lado oficializa essa forma de construção ilegal e irregular das cidades, permitindo o aumento da renda e lucro pela comercialização da terra.

A instituição do parcelamento transferiu à iniciativa privada a responsabilidade e o dever de executar a cidade, cabendo ao poder público municipal o ordenamento, controle e audição dessas atividades, assim como a manutenção da infraestrutura e equipamentos públicos após a entrega. No entanto Silva (2006) considera que os loteadores clandestinos *não são urbanificadores, mas especuladores inescrupulosos*, por cometerem crime contra os princípios urbanísticos ao criar *áreas habitadas praticamente sem serem habitáveis* (p. 344).

A partir da ideia de patologia social e desconsiderando o viés sociológico crítico, Correia (2002), afirma que o fenômeno dos parcelamentos clandestinos é uma grave patologia que se expressa como uma forma de reação ao planejamento e é a manifestação mais evidente da incapacidade e inadequação dos instrumentos de gestão urbanística das últimas décadas.



Para além da Lei nº 6.766/1979, e demais instrumentos que tiveram como objetivo dar regulamentação técnica e jurídica ao parcelamento do solo, foi por meio do Estatuto da Cidade, criado pela Lei nº 10.257 em 10 de julho de 2001, que se obteve inegáveis avanços nas políticas públicas de interesse social e na regularização e uso da propriedade urbana, *em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos* (MORAES, 2013, p. 66). E é por meio dele, utilizado como referência e ferramenta para garantia da função social da terra, que se pode conquistar um meio urbano justo e equilibrado a todos que constroem e vivem a cidade.

### **2.1.2 Reflexo da segregação socioespacial na distribuição de equipamentos urbanos**

A disponibilidade de Equipamentos Urbanos Comunitários presentes nas cidades, com suas características e funções próprias, constituem-se como referência para os moradores tanto pela influência que exercem no bem-estar social e no apoio ao desenvolvimento econômico, como pela importância na organização, estruturação e qualificação do espaço urbano e seus aglomerados (MORAES, 2013).

No entanto a distribuição desses elementos não se dá de forma equilibrada e homogênea no território urbano. É preciso considerar que

dentro das cidades existem bairros que possuem e concentram melhores equipamentos de infra-estrutura urbana, como bairros que desfrutam desses benefícios em condições precárias ou, até mesmo, bairros onde esses serviços urbanos inexistem (ROSSINI, 2005, p. 15).

Observa-se que loteamentos legalizados munidos de infraestrutura adequada coexistem com aqueles desprovidos de qualquer elemento urbanístico. Não se trata, portanto, de diferentes estágios de ocupação. Conforme Rodrigues (1989, p. 11):

não foram ocupados em tempos diferentes e com o passar do tempo serão servidos por infraestrutura de equipamentos e serviços coletivos. Trata-se de uma variação no mesmo tempo e no mesmo espaço [*adaptado*].

Em sua tese sobre a produção do espaço público em Florianópolis, Vaz (2016), analisa o documento “Leitura Integrada da Cidade” elaborado em 2008 pelo IPUF, que traz a clandestinidade dos loteamentos como principal motivo para ausência de áreas verdes,

além dos usos desvirtuados, apontando que as áreas verdes de lazer são negligenciadas como infraestrutura comunitária. O documento indica a suficiência de áreas, em quantidade, mas ressalta a discrepância na sua distribuição entre os bairros (p. 234).

Ao analisar as causas dessa distribuição desigual, complementa afirmando que *essa diferença resulta dos perfis socioeconômicos e históricos vinculados à construção desses bairros* (p. 364), portanto, diretamente relacionado à forma com que se deram os parcelamentos na cidade.

A distribuição desigual dos equipamentos de infraestrutura não é apenas resultado da segregação socioespacial, mas, também, responsável pelo seu agravamento, numa relação direta com a qualidade de vida das pessoas que têm acesso a esses serviços. Aqueles que possuem maior poder aquisitivo residem em lugares mais privilegiados em relação à infraestrutura urbana, portanto a distribuição da população no espaço urbano se dá, principalmente, em função de sua renda (RODRIGUES, 1989; ROSSINI, 2005).

A oferta de determinados serviços se encontra *apenas à disposição dos moradores de rendimentos elevados ou médios. Quanto menor a renda da população, tanto mais escassos são os referidos serviços* (SINGER, 1978, p. 35).

Moraes (2013), relaciona a facilidade que o indivíduo pode ter de acessar os serviços urbanos ao conceito de acessibilidade integral, que é a possibilidade do cidadão, tendo ou não limitações de mobilidade e percepção sensorial, tem de interagir com o espaço urbano, e acessar as edificações, transporte e serviços como um todo.

Schäfer (2012) complementa e lembra que não somente o indivíduo tem interesse na compra da terra, mas também o poder público para execução de suas atividades.

De uma forma geral a acessibilidade da população alvo tem sido apontada como critério prioritário, embora no Brasil, o preço da terra urbana constitua grande dificuldade para o poder público adquirir terrenos acessíveis para a implantação destes equipamentos (SCHÄFER, 2012, p. 29).

Se, de modo geral, a proximidade e acessibilidade aos serviços urbanos tendem a valorizar o preço da terra e “selecionar” seus moradores, para Maria Inês Sugai (2015) existem os serviços locados sempre mais próximos às camadas populares e conseqüentemente, mais distantes das áreas valorizadas. São serviços estigmatizados considerados fator de depreciação imobiliária como presídios, cemitérios, aterros sanitários, e outros. Observa-se que são de caráter secundário, ou seja, não visam atender às necessidades básicas da população.

Seguindo ideia semelhante, Sendra, et al (2000) classifica os equipamentos em desejáveis, aqueles que trazem algum benefício à sua área de entorno como escolas e hospitais e os indesejáveis, aqueles que, como os já citados presídios e aterros sanitários, produzem externalidades negativas aos seus arredores.

Evidente que tal divisão não se observa de maneira clara e inequívoca no espaço urbano e que, quando localizado próximo às áreas ditas nobres o poder público sofre pressões para sua transferência com maior brevidade possível. Sugai (2015) possui uma explicação histórica para essa incongruência do tecido urbano:

Sempre que há proximidade de alguma dessas instituições e serviços indesejados aos bairros das camadas de alta renda, constata-se, após análise mais detida, que o fato ocorreu antes de surgir o interesse de apropriação desse território por parte das elites ou do capital imobiliário (p. 185).

Portanto, *mais do que decisões técnicas, a localização e a distribuição dos investimentos públicos nas áreas intraurbanas envolvem decisões políticas* (SUGAI, 2015, p. 188).

Buscando referências em Lojkin; Pereira (1993) argumentam que os equipamentos urbanos são selecionados e distribuídos de forma desigual por meio da política urbana conforme a utilidade e rentabilidade que apresentam para o capital como forma de subordinar o desenvolvimento da socialização das forças produtivas à valorização do próprio capital. A cidade atua, portanto, *como um agente socializador das condições gerais de produção*, subordinada aos interesses do capital individual e comprometida, também, com a garantia de *condições para que sua força de trabalho se reproduza* (p. 28).

Considerando que o Estado atua como principal responsável pela distribuição dos equipamentos urbanos na cidade, e que esses se encontram distribuídos de forma desigual entre as diferentes classes sociais (ROSSINI, 2005), têm-se que:

O Estado ao distribuir social e espacialmente os equipamentos urbanos para as diferentes frações de classes, reflete ativamente as contradições e a luta de classes geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos (PEREIRA, 1993, p. 51).

Os proprietários fundiários e demais agentes de especulação imobiliária, a fim de obterem maior renda com a venda da terra, procuram exercer pressões junto ao Estado e influenciar nas decisões do poder público municipal visando interferir no processo de elaboração das leis de uso e ocupação do solo e também quanto às áreas a serem beneficiadas com a expansão da rede de serviços urbanos (CORRÊA, 1989; SINGER, 1978).

Tal é a influência e controle do capital privado sobre a estrutura do Estado que Singer (1978, p. 36) afirma que *quem promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário*.

Considerando que o Estado, como responsável pela construção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos nas cidades, destaca-se entre os agentes que

produzem e reproduzem o espaço urbano e suas desigualdades, tem-se que a segregação é *um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço* (VILLAÇA, 2001, p. 150, citado por LOPES, 2011, p. 52).

O Estado, ao determinar a local a ser beneficiado com o investimento público, determina também quem comporá a demanda pelo uso daquela área.

Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público [...] ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações.

A disponibilidade do novo serviço atrai famílias de renda mais elevada e que se dispõe a pagar um preço maior pelo uso do solo, em comparação com os moradores mais antigos, de renda mais baixa (SINGER, 1978, p. 34).

Ainda na análise de Paul Singer, as pressões de mercado resultante da elevação do preço dos imóveis acabam por expulsar os moradores originais e mais pobres, assim os novos serviços passam a servir aos novos moradores e não à quem deveria beneficiar.

Além disso, de modo geral, os serviços urbanos básicos não vêm recebendo prioridade nas ações do Estado nos locais que realmente carecem de equipamentos e infraestrutura. Para Rossini (2005), isso se deve ao fato de não oferecerem nenhum retorno financeiro ao capital público investido.

No entanto, na busca de uma nova perspectiva para a solução ou mitigação das consequências geradas pela segregação socioespacial, não se pode crer que o atendimento de infraestrutura urbana em determinados locais alterará significativamente a condição de segregação social dessa população (ROSSINI, 2005).

Primeiro porque há diversos outros determinantes não apresentados que também condicionam a ocupação do solo urbano e depois, como expõem Oliveira e Mascaró (2007), não basta o atendimento quantitativo desses elementos, é necessária garantia da qualidade na oferta dos serviços, contemplando sempre o interesse coletivo, atendendo a todos os habitantes de maneira igualitária.

Abordando a segregação espacial de grupos sociais sob uma outra perspectiva, num caminho alternativo à atuação do Estado<sup>2</sup>, Gottdiener (1997) comenta que o progressivo confinamento espacial dos grupos menos capazes de desempenhar um papel ativo na economia política, tem isentado *grande maioria da população da responsabilidade pelo menos afortunado, pois aquela não vive mais na vizinhança deste* (p. 271).

---

<sup>2</sup> Neste contexto não entendido como um problema, uma vez que *no processo de planejamento, entende-se por questão ou problema uma situação de conflito que é necessário resolver e ultrapassar ou prevenir através da intervenção planejada e programada dos poderes públicos.* (CORREIA, 2002, p. 211).

Para o autor a mitigação da exclusão socioespacial passa pela promoção da reconquista da vida em comunidade, das experiências em comum, do relacionamento com os vizinhos tão comuns às antigas comunidades localizadas e tão raros na urbe contemporânea. As áreas públicas, por sua funcionalidade e seu potencial agregador são elementos centrais nesse processo.

## 2.2 BENS IMÓVEIS PÚBLICOS

Para bem compreender a definição de bem público faz-se necessário primeiramente compreender o que se entende por espaço público.

Segundo Albernaz (2007) pode-se compreender o termo “público” a partir de múltiplos significados. Dentre alguns, como manifestação do senso comum (opinião pública) ou o Estado enquanto instituição que visa o bem comum (poder público), mas o que merece destaque aqui são aqueles que suscitam ideia de acessibilidade (locais públicos) e os espaços que abrigam as instituições do Estado (prédios públicos).

Se para alguns autores o espaço público pode ser concebido como uma herança social comum, numa articulação entre o individual, o coletivo e o simbólico (PENERAI, 1994, citado por Krebs, 2002). Na dimensão do urbanismo, no entanto, adquire um caráter mais objetivo e corresponde à uma expressão física, relacionado à localização e distribuição de instalações e equipamentos de apoio aos serviços urbanos, permitindo e regulando os deslocamentos e permanências da população. Seus conceitos, delimitações e especificações são em geral definidos pelo direito administrativo, em especial o direito urbanístico (ALBERNAZ, 2007).

Segue Albernaz (2007) esclarecendo que é comum na concepção jurídica relacionar espaço público à logradouro público, ou seja, local de domínio público, portanto, patrimônio da coletividade. Ao encontro dessa compreensão, argumenta Teicofski (2007), que os bens de uso comum do povo (como ruas, florestas e praias) são por excelência o espaço público. No entanto, essa é apenas uma de suas dimensões, a que se refere ao bem de uso comum do povo. Essa definição sobrepõe a compreensão de regime jurídico (usos e regras jurídicas que os regulamentam) à concepção de titularidade (propriedade).

Para que se tenha clareza quanto à compreensão do conceito aqui usado para definição de bens imóveis públicos, é importante compreender as concepções e interpretações jurídicas que se fazem do tema.

Há basicamente duas proposições consonantes para definição de bem público na área do direito administrativo. A definição a partir do regime jurídico atribuído ao bem (utilização) e a partir da titularidade (o Estado como proprietário do domínio do bem) (TEICOFSKI, 2007).

Ambas as concepções são relevantes na construção desta pesquisa. A titularidade, uma vez que será estabelecida a relação entre as propriedades devidamente tituladas, e o regime jurídico, pois serão considerados os usos que se fazem desses imóveis.

Teicofski (2007) resume essa questão trazendo a visão de duas referências no direito administrativo, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio, que respectivamente, compreendem que bem público é o bem jurídico cujo titular é pessoa jurídica pertencente à esfera estatal (definição de titularidade) sujeito a limitação na sua utilização pelo regime de direito público (definição em face do regime jurídico).

É consagrada, hoje, a ideia de propriedade administrativa sobre o domínio público. Onde o estado *exerce sobre os bens do domínio público o direito de usar ou autorizar sua utilização por terceiros, o de gozar e o de alienar* (adaptado de DI PIETRO, 2009, p. 670). Pode-se falar, portanto, em titularidade do estado, individualizado como pessoa jurídica, que se utiliza dos bens enquanto seu papel de provedor, sob diferentes formas de intervenção visando o bem-estar social (TEICOFSKI, 2007).

### ***Classificações do bem público***

Desde meados do século XVII classificavam-se os bens públicos entre as coisas de uso público sobre as quais o rei não tinha direito de propriedade (como cursos d'água, rios e estradas) e os bens de domínio da coroa, de propriedade do rei. Com o *desenvolvimento da ideia de Estado como pessoa jurídica, este assumiu a propriedade dos bens públicos* (DI PIETRO, 2009, p. 666).

Mantém-se hoje no direito brasileiro classificação feita em 1916 com a publicação do primeiro Código Civil seguindo como critério a destinação (ou afetação) dos bens. Tem-se, portanto, os de uso comum do povo (destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo), de uso especial (uso da administração estatal para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas) e os dominicais (sem destinação pública definida podem ser alienados pelo poder público, para obtenção de renda).

Com base na classificação oficial pode-se afirmar que há duas modalidades de bens públicos, os de domínio público do estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial e os de domínio privado do Estado abrangendo os bens dominicais (DI PIETRO, 2009).

Esta divisão se dá por meio do instituto da afetação, que é a verificação concreta, documentada ou não, da destinação do bem quanto ao interesse público. São, portanto *os bens públicos afetados os de uso comum do povo e os de uso especial* (p. 322). Podendo um simples ato da administração pública, como a construção de uma praça em terreno sem destinação oficial afetar o bem à um determinado uso, mudando sua classificação de dominical para uso especial (TEICOFSKI, 2007).

Bem dominical<sup>3</sup> é, portanto, domínio do estado a título eminentemente econômico ou estratégico, sem que, para tal, possuam serventia pública imediata. Pode ser uma importante reserva de terras para regulação de oferta de serviços ou ser destinado exclusivamente à obtenção de renda (TEICOFSKI, 2007). São exemplos as terras devolutas.

Considera-se bem público de uso especial aquele destinado à utilização específica por parte da administração pública direta e indireta (incluindo autarquias) para que seja desenvolvida a atividade do serviço público. São exemplos as repartições públicas, escolas e unidades de saúde (TEICOFSKI, 2007).

A fim de que sejam alcançados resultados que incrementem a satisfação do interesse público, o bem de uso especial pode, ainda, ter seu uso concedido à particulares (DI PIETRO, 2009), como ocorre com o mercado municipal e o cemitério.

São bens de uso comum do povo aqueles que, por sua própria natureza ou determinação legal, podem ser utilizados por todos sem necessidade de consentimento por parte da Administração (DI PIETRO, 2009) e sem qualquer destinação específica, limitando-se apenas a normas gerais que disciplinem a função do espaço (TEICOFSKI, 2007). Abrangem as vias, os largos e os parques oficialmente reconhecidos (ALBERNAZ, 2007).

### ***Aquisições e alienações***

As aquisições de bens públicos podem ser divididas entre aquelas que são regidas pelo direito público como desapropriação, desapropriação indireta, registro de parcelamento de solo, investidura e aquisição por força de lei; de outro lado, as que são regidas pelo direito privado, como compra, doação, permuta, usucapião, acessão, herança e dação em pagamento (DI PIETRO, 2009; TEICOFSKI, 2007).

Regidos pelo direito administrativo os bens afetados ao uso público são inalienáveis, portanto, é proibida sua venda ou transmissão de titularidade. Enquanto “de fato”

---

<sup>3</sup> "Dominical" designa o tipo de coisa ou bem que pertence ao dominus, domínio, do senhor ou proprietário (DI PIETRO, 2009, p. 674).

ou por ausência de lei específica permanecer sua destinação pública, ou seja, não passando ele à categoria de dominical permanece a inalienabilidade do bem (TEICOFSKI, 2007).

Bem lembra Di Pietro (2009) que salvo os bens que por sua própria natureza são impossíveis de conferir valor econômico como os mares e rios, os demais podem perder o caráter inalienável, se perderem a destinação pública, a isso chama-se desafetação, que é a incorporação do bem, antes de domínio público, ao domínio privado do Estado mediante sua manifestação expressa.

É necessário, ainda considerar os casos em que há ocupação ilegal do bem público por particulares, que diferente dos imóveis privados, não geram direitos e garantias de domínio por tempo ou consolidação do uso, portanto não são usucapíveis (art. 102 do Código Civil e arts. 183, § 3º e 191 da Constituição Federal).

Para compreender a dinâmica de ocupação do território e distribuição da oferta de serviços públicos pelo Estado é fundamental que se tenha conhecimento das leis e regras que regulamentam o uso e a organização do espaço. A gestão do patrimônio imobiliário público, em especial o municipal, insere-se num encontro indiscutivelmente inseparável entre políticas e práticas de gestão territorial e direito administrativo.

### **2.2.1 Equipamentos urbanos comunitários e áreas verdes**

Pela relação indissociável que possuem com a vivência e qualidade de vida da população, dentre os bens de propriedade do Estado, aqueles que apresentam maior relevância no meio urbano são os de uso especial, materializados como equipamentos urbanos comunitários, e os de uso comum do povo e dominicais quando no papel das áreas verdes urbanas.

#### ***Equipamentos urbanos comunitários***

A depender do autor, da legislação ou mesmo do contexto, o termo equipamento urbano comunitário (EUC) pode aparecer como sinônimo de diferentes expressões como “equipamento público”, “equipamento comunitário” ou somente como “equipamento urbano”.

De modo geral, usa-se “equipamento público” para se referir a todo aparelho, equipamento ou imóvel (edificado ou não) que suporte algum uso ou atividade promovida pelo



Estado. A Lei no 6.766/1979<sup>4</sup> divide os equipamentos com base em seu uso em “urbano” e “comunitário”. O primeiro como suporte à infraestrutura urbana como abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica e outros (art. 5º); e o segundo como equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares (art. 4º). Assim, quando um autor der uma interpretação diferente aos termos deverá deixar explícito no texto a fim de que se evitem imprecisões na definição.

A Constituição Federal delega competência aos municípios para *prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local* (art. 30, caput), com ênfase na manutenção da educação infantil e ensino fundamental (inciso VI) e na prestação de serviços de atendimento à saúde (inciso VII). É ainda de competência municipal a oferta de serviço em assistência social.

Boa parte desses serviços necessitam de edificações para a sua realização. É necessário que haja edifícios que abriguem o ensino: as escolas, assim como há unidades de saúde para abrigar o provimento de assistência médica à população, ou, ainda, os ginásios de esportes para abrigar atividades esportivas, sociais e de lazer (DUARTE, 2012).

Para além das tipificações legais, que voltarão a ser abordadas posteriormente, é importante conhecer as convenções conceituais que definem os equipamentos públicos e suas classificações. No Brasil a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio da Norma Brasileira (NBR) nº 9284/86, cujo título é Equipamentos Urbanos, traz a seguinte definição: *bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados.*

Ainda que, diferente da Lei de Parcelamento do Solo, a norma trate todos os equipamentos comunitários como “equipamentos urbanos” e admita que serviços sejam prestados pela iniciativa privada, esses devem ser pautados, regulados e controlados pelo poder público (MORAES, 2013; SCHÄFER, 2012).

A NBR nº 9284/1986 propõe, ainda, a subdivisão dos equipamentos em algumas categorias e subcategorias segundo sua função: circulação e transporte, cultura e religião, esporte e lazer, infraestrutura (comunicações, energia, iluminação pública, saneamento), segurança pública e proteção, abastecimento (armazenamento e comércio de mantimentos e combustíveis), administração pública, assistência social, educação e saúde.

---

<sup>4</sup> Conhecida como Lei do Parcelamento do solo, é a base legal para que o município possa assegurar uma ocupação adequada de seu território, tanto em relação aos lotes quanto aos equipamentos urbanos, às vias, à infraestrutura, às áreas coletivas, etc. (DUARTE, 2012, p. 116).

A Norma insere na definição dois elementos que usualmente são excluídos pelo direito e pela literatura ao propor classificações para os EUCs. Infraestrutura, que mesmo sendo considerada um serviço público, por convenção apresenta-se como uma categoria própria de análise, e abastecimento.

Considerando as discussões e proposições feitas sobre os usos institucionais do solo sob o aspecto do planejamento físico e territorial do espaço urbano e a fim de melhor compreender a classificação dos equipamentos comunitários, é possível fazer uma associação entre as propostas de Ferrari (1984) e Schäfer (2012). Deste modo pode-se dividir os equipamentos comunitários de acordo com sua função nos seguintes subsistemas: educacionais; sanitários; segurança; esporte, lazer e cultura; sociais e assistenciais; e administrativos<sup>5</sup>.

Deve-se considerar a divisão dos equipamentos comunitários em subsistemas, meramente didática, com o objetivo de facilitar o entendimento do assunto. Esses subsistemas não necessariamente funcionam de forma isolada, sendo válida a articulação entre duas ou mais atividades a fim de se obter maior eficácia na prestação do serviço público (SCHÄFER, 2012).

Considerando a Norma Brasileira e a análise dos autores que dominam esse campo do conhecimento, pode-se afirmar que a denominação “equipamento urbano comunitário” poderia, também para fins didáticos, ser substituída por instalações de uso da comunidade e apoio à gestão pública. Em muitos lugares o imóvel onde situam-se essas instalações convencionalmente denomina-se área comunitária institucional.

São, portanto, os equipamentos urbanos comunitários, edificações destinadas a satisfazer as necessidades evidenciadas pelos serviços. Desse modo, equipamentos e serviços não devem ser analisados isoladamente no contexto urbano (SCHÄFER, 2012).

Cada cidade possui uma variedade de EUCs com características e funções próprias, fundamentais na qualificação e organização do espaço urbano, constituindo-se como referência para os habitantes daquela localidade e para o município como um todo (MORAES, 2013).

Como observa Moraes (2013), diariamente os meios de comunicação relatam problemas relacionados aos EUCs. São centros de saúde com incapacidade de atendimento; crianças tendo que se deslocar longas distâncias por não terem escolas próximas de casa ou ainda escolas com estrutura física insuficiente ou malconservadas; localidades sem segurança por falta de equipamento e de pessoal; inexistência de bibliotecas públicas, entre outros.

---

<sup>5</sup> Além dos edifícios destinados à administração pública, como a sede de secretarias, os administrativos incluem equipamentos destinados à prestação de alguns serviços como cemitério e centro de atendimento ao turista (SCHÄFER, 2012).

Esses espaços, portanto, merecem destaque e centralidade na elaboração de políticas públicas e no planejamento da ocupação e desenvolvimento do meio urbano. Como um microcosmo do espaço geográfico, o equipamento público é também um espaço político, determinante e resultado de forças de opressão e resistência que compõem a organização social à nível local.

### *Áreas verdes urbanas*

Segundo a definição do Ministério do Meio Ambiente (MMA), áreas verdes urbanas são aquelas que, localizadas em áreas públicas, *apresentam cobertura vegetal, arbórea (nativa e introduzida), arbustiva ou rasteira (gramíneas) e que contribuem de modo significativo para a qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades* (p. 01). Essas áreas possuem diferentes características conforme o local em que se situam, podem ser áreas de preservação permanente (APPs), canteiros centrais, praças, parques florestais e unidades de conservação (UCs), jardins institucionais ou simplesmente terrenos públicos não edificadas (MMA, 2017).

Para Ferrari (1984), o “espaço verde” caracterizado pela predominância ou coexistência de vegetação, se justifica como elemento urbano por diferentes razões: estética (paisagem que se confunde com o belo), higiene (geração de oxigênio e de combate à poluição atmosférica e sonora), lúdicas (espaço para recreação, exercícios físicos e prática de esporte), por motivos éticos (confundindo-se com o bom, em oposição ao concreto) e até por sua acepção naturalista (em oposição ao espaço transformado, à artificialidade da cidade).

Ainda segundo Celson Ferrari, no meio intraurbano a maior parte do uso que se faz das áreas verdes é recreativo (ou de lazer), e para melhor compreendê-la pode-se subdividir a recreação em ativa e contemplativa<sup>6</sup>. A recreação ativa pode ser definida como o conjunto de atividades que têm por objetivo o divertimento ou desenvolvimento cultural e físico desinteressado, não se confunde com ócio. Portanto, pode-se dizer que diferente do espaço natural para fins de contemplação, há áreas verdes que cumprem um significativo papel social, tanto na garantia da qualidade de vida individual, quanto como espaço de socialização cultural e integração social.

No entanto, não se deve tomar como sinônimo “área verde” e “lazer”, sendo que o segundo decorre das características físicas do primeiro. Para Arfelli (2004), muitos municípios

---

<sup>6</sup> Espaços de recreação contemplativa são aqueles *destinados à meditação, ao repouso, à admiração despreocupada da natureza, ao êxtase da mente. O participante da recreação é um agente passivo, neste caso* (FERRARI, 1984, p. 421).

têm confundido os conceitos nas suas leis de uso e ocupação do solo e desvirtuando o uso desses espaços.

Tal concepção é perigosa na medida em que o Poder Público poderá lançar mão da área para a construção de equipamentos comunitários (quadras, campos de futebol, praças etc..) voltados ao lazer, privando a cidade de área verde (ARFELLI, 2004).

Apresentadas as noções iniciais acerca da compreensão conceitual que se tem sobre áreas verdes e equipamentos urbanos comunitários, as definições e aplicabilidade dos conceitos serão melhores discutidos e detalhados no item dedicado à análise da legislação, tanto federal, quanto municipal.

### 3 SÍNTESE ANALÍTICA DA LEGISLAÇÃO APLICADA

Para se compreender os fatores e variáveis que compõem e determinam o desenvolvimento do espaço urbano, em especial a distribuição e composição da malha de áreas públicas que integram o patrimônio público municipal, faz necessário conhecer a legislação que rege o ordenamento dos usos e cobertura do solo.

Para melhor contextualizar a evolução dos parâmetros legais à nível nacional que orientam a aquisição, uso e ocupação do solo optou-se por elaborar uma caracterização histórica da legislação, apresentando-a de forma cronológica (com exceção a Lei nº 10.257/2001, a fim de conferir maior fluidez à discussão).

O parcelamento do solo será o elemento condutor da análise, pois para além da simples divisão da propriedade imobiliária, o loteamento possui implicações diretas e indiretas sobre a coletividade e sobre a função social da propriedade, determinando e influenciando o plano urbanístico do território municipal.

Um dos primeiros dispositivos legais nos moldes regimentais atuais que se têm sobre parcelamento de solo é o Decreto-Lei nº 58/1937 (regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938), que dispõe sobre loteamentos e comercialização de terrenos. Pode-se verificar sua relevância até os dias atuais, uma vez que alguns loteamentos em Florianópolis foram aprovados durante o período que vigorava esse regimento.

Em seu artigo 3º há menção ao sistema viário e “*espaços livres*” e sua inalienabilidade. Ainda que não houvesse a definição do conceito de espaços livres, tampouco se mencionasse a necessidade de transferência de titularidade dessas áreas ao poder público, já se reconheceu a necessidade de reserva de áreas destinadas ao uso público pelo proprietário da gleba parcelada.

Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, [...] são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

II. planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e bemfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

[...]

Art. 3º A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta. (Grifo do autor).

No início da década seguinte, com o Decreto-Lei nº 3.365/1941 dispondo sobre desapropriações pelo poder público, os serviços e propriedades públicas alcançam o status legal de utilidade pública. Estabelece-se, ainda, a base do que posteriormente viriam a ser denominados “equipamentos urbanos comunitários”:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:  
 g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;  
 h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;  
 m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios.

Além de conceder permissão para que qualquer bem imóvel particular possa ser desapropriado mediante Decreto do chefe do executivo municipal (art. 2º e 6º).

O Decreto-Lei nº 271/1967 além de conceituar o parcelamento do solo urbano tratou de especificar a questão da dominialidade das terras públicas originadas em loteamentos. Passa a ser considerado, então, loteamento toda a *subdivisão de área em lotes destinados à edificação* (art. 1º, § 1º), possuindo como principal diferença do desmembramento o aproveitamento, pelo segundo, do sistema viário pré-existente sem que esse seja alterado (art. 1º, § 2º).

Em seu artigo 4º, o decreto-lei exige que no ato de inscrição do loteamento as áreas públicas (vias, áreas verdes e equipamentos urbanos) constantes no projeto passem a integrar o domínio público do município onde será implantado, mesmo que permitindo a reintegração pelo loteador em caso específico. Ainda que não explique o modo como deve se dar a transferência de titularidade, nota-se o importante avanço na questão da dominialidade e propriedade da terra pública.

Quando se refere aos casos de desapropriação pelo poder público, a norma traz ainda uma definição para loteamentos ilegais, referindo-se a *glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos*.

Art. 5º Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

A partir da publicação da Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, torna-se obrigatório o registro imobiliário por meio de matrícula para todo imóvel (art. 224). Afirma, ainda, que a todo imóvel originado em loteamento ou desmembramento deverá ser atribuída uma nova matrícula (art. 232). Por ser um regimento que trata, majoritariamente, de

questões relacionadas ao direito privado, são ausentes especificidades relacionados ao patrimônio imobiliário público.

Ainda na década de 1970 foi aprovada a Lei nº 6.766/1979 (com modificações incluídas por leis posteriores), mais completo código acerca do parcelamento do solo urbano em vigor, que traz diversas orientações que se aplicam aos objetos em análise.

Definindo loteamento e desmembramento como as únicas modalidades de parcelamento do solo urbano (art. 2º), reitera a classificação feita pelo Decreto-Lei nº 271/1967 e acrescenta outras definições, como a de lote, que para assim ser denominado, deve submeter-se aos “índices urbanísticos” impostos por lei municipal específica (art. 2º, § 4º).

Transparece, também, no texto legal a preocupação com a utilização dos equipamentos comunitários (educação, cultura, saúde, lazer e similares) e dos espaços livres de uso público (art. 4º, inciso IV, § 2º), quando afirma que no parcelamento a oferta dessas áreas deverá ser proporcional à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor, devendo ser analisado, portanto, cada caso em seu contexto e especificidade (art. 4º, inciso I).

Dentre as obrigações do município trazidas pela lei para constituição de loteamentos está a de indicar o traçado de todos os lotes e sistema viário (art. 6º) e das futuras áreas destinadas ao domínio público.

Art. 7º. A Prefeitura Municipal [...], indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público.

Os art. 6º e 7º deverão ser regulamentados e ter suas diretrizes fixadas pelo município.

Novamente fica claro o compromisso da lei com a utilização das áreas públicas encaradas não somente como elementos urbanos em seu próprio fim, quando exige que para aprovação do projeto o loteador informe os equipamentos comunitários e serviços públicos já existentes nas adjacências do parcelamento, beneficiando, assim, o planejamento municipal. Prática que nem sempre encontra repercussão no caso municipal.

Art. 9º. [...]

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

A Lei nº 6.766/1979 representa um importante marco na segurança jurídica e na regulamentação do registro e da propriedade dos imóveis públicos. Em seu art. 22 afirma que as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam a integrar o domínio do município na data de registro do loteamento no cartório competente. Ao transferir o domínio ao ente municipal, transfere também a responsabilidade pela manutenção e preservação desses espaços.

A partir desse momento, cumprindo-se todos os requisitos legais, admite-se o registro e transferência automática, ou por simples solicitação, da titularidade do imóvel ao município.

Nota-se que anteriormente, com o Decreto-Lei nº 271/1967 a dominialidade do município era conferida no ato da inscrição do loteamento, sem melhor detalhar o que seria a inscrição e agora se dá no ato de registro, que em virtude dessa lei possui conceitos e procedimentos bem estabelecidos.

O novo texto aborda ainda a propriedade pública nos casos de loteamentos clandestinos ou irregulares, quando atenta para a possibilidade de loteamentos implantados, mas não registrados, onde o município, comprovando a implantação do parcelamento poderá requerer o registro originário das áreas que lhe são de direito.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio.

Interessante notar que a lei abre uma exceção à regra da inalienabilidade do bem afetado ao uso público (bens de uso comum e de uso especial) quando permite que em alguns casos o registro do loteamento possa ser cancelado e, assim, desfeita a transferência dos imóveis já de titularidade do município:

Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado



Devido às modificações incluídas pela Lei nº 13.465/2017, passa a figurar a existência de “loteamentos de acesso controlado”, onde é impedido o acesso à não residentes. Impedindo o acesso, conseqüentemente, aos equipamentos públicos, espaços de lazer e demais áreas públicas. No município de Florianópolis, tal aplicação ainda carece de regulamentação específica.

Art. 4º. [...]

§ 8º - Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Retomando a questão dos parcelamentos clandestinos e irregulares, a partir da data da publicação da lei foi vedado ao proprietário da gleba parcelada ilegalmente (tanto como loteamento, quanto como desmembramento) comercializar ou anunciar a venda de lotes.

Caso seja implantado loteamento não aprovado sem a reserva de áreas públicas o loteador deverá ressarcir a prefeitura em valores ou áreas equivalentes ao dobro do que deveria ser destinado originalmente.

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.

Pela ilegalidade do ato (parcelamento clandestino) o proprietário da gleba pode responder por crime contra a administração pública tanto pela implantação, como pela comercialização dos lotes. Disciplina a Lei nº 6766/1979:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios.

Observa-se que a lei ora se refere a parcelamento do solo, ora a loteamento e desmembramento e ora somente a loteamento. Em alguns casos dá-se a entender que as regras aplicadas aos loteamentos estendem-se aos desmembramentos (e as punições ao loteador clandestino, à aquele que promove o desmembramento ilegal), porém, como a clássica

expressão jurídica “Quando a lei quis determinou; sobre o que não quis, calou”, não podemos estender a interpretação, permanecendo o desmembramento carente de algumas regulamentações já alcançadas pelos loteamentos.

Considerando o recorte espacial desta pesquisa, convém contemplar a existência da Lei Estadual nº 6.063/1982 que ao regulamentar o parcelamento do Solo Urbano a nível regional, em grande parte apenas reedita as imposições da lei federal.

Um caso que merece especial atenção é o percentual mínimo de área que os projetos de loteamento devem reservar ao poder público como critério para sua aprovação. Originalmente a Lei nº 6.766/1979, salvo casos específicos, exigia que fossem destinados no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) da gleba ao domínio público, porém, com a redação dada pela Lei nº 9.785/1999 o valor é eliminado e passa-se a delegar aos municípios a obrigação de definir um percentual mínimo que considere as zonas que integram seu território.

Ocorre que a lei estadual ao copiar o artigo original da lei federal na data de sua publicação e não dispendo, até a presente data, de dispositivos legais que provoquem uma releitura do tema, mantém a mesma proporção de área que deve ser destinada ao sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, mesmo que a lei de origem já o tenha revogado.

Art.8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

[...]

§1º - O percentual de áreas públicas previsto no inciso I deste artigo poderá ser reduzido nos casos de loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores de 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados).

A norma estadual traz, também, algumas modificações em relação à definição de equipamentos comunitários de uso público. Primeiramente ela acrescenta os itens esporte, treinamento profissional e associativismo à relação já apresentada e no mesmo parágrafo estabelece que todos os itens relacionados só podem ser assim considerados se forem oferecidos pelo poder público.

Art.8º [...]

§2º - São considerados comunitários os equipamentos de uso público de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, treinamento profissional, associativismo e similares, quando pertencentes ao poder público.

Para melhor compreender a definição legal de bem imóvel público dispomos da Lei nº 10.406/2002, que instituiu o atual código civil brasileiro. Em relação aos bens públicos, a lei

guarda semelhanças quase irreparáveis com sua predecessora, Lei nº 3.071/1916, primeiro código civil brasileiro promulgado (à época Estados Unidos do Brasil).

Com o código civil, instrumento de codificação e consolidação do direito vigente, passou a vigorar a denominação de “bens do domínio nacional” para todo imóvel de propriedade de *peçoas jurídicas de direito público interno*, destacam-se aqui a União, Estados, Municípios e demais entidades da administração pública.

O Art. 99 do código apresenta a subdivisão dos bens públicos em três diferentes grupos, os de uso comum do povo (considerados patrimônio da coletividade, como mares e praças legalmente reconhecidas), de uso especial (espaços e edificações destinados à oferta de serviço público, como escolas e hospitais) e os dominicais (regime jurídico similar aos bens privados, é destinado ao aproveitamento comercial pelo Estado).

Diferente do primeiro código civil, a lei atual considera como bem inalienável somente os de uso comum do povo e os de uso especial e apenas enquanto mantiverem tais características (Art. 100). A descaracterização do uso em relação à atividade fim e mediante lei específica, abre oportunidades para que o poder público o considere dominical e promova a fruição comercial do bem.

Porém, independentemente de sua classificação e do uso comercial que dele se faça, prevê o § 3º, art. 183 da Constituição federal que *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião*.

Ainda que se admita que os imóveis sejam utilizados por terceiros particulares, gratuitamente ou não. Cabe aos municípios e estados a regulação da matéria (Art. 103).

Se até o momento a legislação urbanística, em especial a que trata do parcelamento e da aquisição de imóveis público, manifesta um caráter tecnicista e majoritariamente espacial, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, temos a consolidação do conceito de função social da cidade e da propriedade.

Considera-se como função social da cidade a prevalência do interesse coletivo sobre o direito individual no âmbito das cidades, visando um uso socialmente justo do espaço urbano por meio da oferta de habitação, trabalho, segurança, lazer, circulação e outros (JÚNIOR e UZZO, 2009). Da propriedade, sua adequação ao plano diretor e seu compromisso com as *necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas* (Art. 39, Lei nº 10.257/2001).

A partir de agora os interesses e necessidades da população devem ser oficialmente considerados no planejamento e na oferta de serviços públicos e equipamentos urbanos e

comunitários, também como contribuição para redução de desigualdades socioespaciais visando promover de forma equitativa os benefícios do processo de urbanização.

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Surge aqui também, uma nova justificativa para aquisição de imóveis por desapropriação pelo poder público municipal. Não cumprida a função social da propriedade, e sob condições específicas, o município tem a possibilidade de proceder a desapropriação de terrenos por meio de pagamento em títulos da dívida pública.

Art. 8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Para os casos em que o poder público não disponha de recursos financeiros ou títulos da dívida que permitam a desapropriação de um imóvel para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros motivos, o Estatuto traz a possibilidade de alienação ou transferência territorial do direito de construir ao proprietário afetado pela apropriação da terra (Art. 35, inciso I). Prática que, devido sua conveniência e facilidade de execução pode ocasionar diversas distorções e desvios no planejamento urbano municipal se não dispor de uma criteriosa regulamentação.

As áreas verdes que desde o Decreto-Lei nº 271/1967, que regulamentou o parcelamento do solo urbano, careciam de conceituação e caracterização, encontraram-na na Lei nº 12.651/2012, o Código Florestal vigente: denomina-se área verde urbana quaisquer espaço determinado pelo Plano Diretor, com predomínio de vegetação e que se destinem a *recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais* (art. 3), entre outros.

Aqui algumas considerações precisam ser feitas. A primeira é que dada a imprevisibilidade da dinâmica urbana, nem sempre as áreas verdes, principalmente àquelas que se originam de parcelamento de solo, são de fato verdes, ou seja, possuem predominância de

cobertura vegetal. Além disso, muitos são os casos de imóveis legalmente denominados áreas verdes destinados a outros fins, principalmente para oferta de serviços públicos.

É preciso, também, considerar o caráter excessivamente abrangente do conceito oferecido pela Lei nº 12.651/2012. Ao considerar que sob a mesma denominação um espaço ofereça possibilidade de manifestações culturais, proteção de recursos hídricos e recreação e ainda conserve predominantemente sua cobertura vegetal, torna latente os conflitos de ordem social e legal em espaços que historicamente já experimentam a ignorância de agentes públicos quanto sua importância e regime legal.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura;

Esta análise teve por objetivo contextualizar historicamente legislação sobre a propriedade imobiliária pública e apresentar um panorama dos direitos e deveres que regem a propriedade pública à nível nacional, no entanto é certo que há outros dispositivos legais que abordam os temas trazidos aqui que não foram contemplados.

Há, ainda, diversos projetos de lei em tramitação com o intuito de revisar ou acrescentar regulamentações ao tema. Merece destaque especial o Projeto de Lei nº 3.057/2000 (que visa legalizar e registrar compulsoriamente loteamentos irregulares implantados até 1999, mas já regularizados por lei municipal), principalmente por sua extensa lista de conceitos e por tratar de alguns temas omissos pela legislação, mas importantes à organização da cidade contemporânea.

### 3.1 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Contextualizado os parâmetros legais nacionais e estaduais que regem os espaços públicos, principalmente aqueles que suportam as áreas verdes e ofertam serviços, partimos

agora para análise da legislação à nível local. Serão vistas, portanto, as leis e decretos que regulamentam o uso desses espaços em Florianópolis.

O artigo 182 da Constituição federal delega competência ao Poder Público municipal para execução da política de desenvolvimento urbano e estabelece o Plano Diretor Municipal (PDM) como seu principal instrumento. A elaboração da política deve submeter-se a dois claros princípios: assegurar o cumprimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos. Há, portanto, a necessidade de considerar a centralidade tanto do sujeito, como do meio físico-político quando se pensar, planejar e executar a cidade.

É competência do município a elaboração de legislação sobre assuntos de interesse local que reflitam no planejamento territorial e urbano das cidades

promovendo o adequado ordenamento territorial, com planejamento e controle do uso e ocupação do solo, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos nos planos diretores, definido constitucionalmente como o instrumento básico de política urbana (CASTELUCCI, 2003, p. 23).

Instituído em Florianópolis por meio da Lei Complementar (LC) nº 482/2014 (em substituição à Lei nº 2.193/1985 e LC nº 01/1997 e suas alterações), foi originalmente concebido como um Plano Diretor Participativo, dando voz às múltiplas camadas econômicas, sociais e culturais que compõem a população do município. No entanto, foi desvirtuado de suas intenções originais e sua aprovação se deu ao final de um controverso processo, permeado pela interferência de diversos interesses de grupos dirigentes que historicamente dominam o desenvolvimento territorial e produzem o espaço urbano de Florianópolis. Como resultado são recorrentes os questionamentos e demonstração de insatisfações a nível social, técnico e jurídico.

A fim de não descaracterizar esta pesquisa e de evitar uma abordagem excessivamente superficial do tema, já ampla e criteriosamente discutido, neste momento optou-se por considerar o texto legal na forma como está estabelecido e consolidado, numa abordagem positiva da matéria. Serão consideradas, portanto, as implicações da legislação em vigor sobre o ordenamento territorial, em especial a aquisição e uso dos espaços públicos.

Importante partir da concepção que o Plano tem do uso do espaço geográfico municipal e de sua finalidade. Já no início do texto (art. 4º) coloca-se o cidadão e a sociedade como seus propósitos. São eles *promover a qualidade de vida, a integração social e o bem-estar dos cidadãos*. Garantindo o equilíbrio no uso e ocupação do território *de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem-estar, qualidade de vida, inclusão e segurança* (art. 9º).

Alinhado aos seus propósitos, no art. 8º, que trata dos princípios que norteiam a constituição da lei, está o de promover *a função social dos espaços de propriedade pública destinados ao uso comum* (inciso III) e o *reconhecimento e valorização da propriedade pública dos elementos naturais* (inciso IX).

Ainda de caráter introdutório são descritas as diretrizes e políticas a serem adotadas pelo ente municipal para a conquista de seus objetivos. Dentre as diretrizes está a *criação, demarcação e gestão de áreas verdes* (art. 10, inciso V) e em meio às políticas destaca-se a de *qualificação dos espaços e equipamentos públicos com desenho urbano integrado* (art. 14, inciso VI), que consiste em padronizar a função e a estética desses espaços e equipamentos visando sua restauração, consolidação e complementação (art. 17).

Para além das diretrizes e regulamentos nele previstos, o Plano percebe o planejamento urbano municipal como um *processo contínuo e permanente* (art. 285) e indica a necessidade de planos setoriais específicos a fim de complementar suas estratégias. Dado o recorte temático desta pesquisa, alguns planos merecem especial atenção e acompanhamento pelo potencial de aquisição, alienação e regulação do uso do patrimônio imobiliário, são eles: Plano Setorial de Áreas Verdes, Lazer e Recreação; de Equipamentos de Educação; de Equipamentos de Saúde; de Habitação de Interesse Social; de Equipamentos para o Turismo e Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico.

Como um dos principais legados materiais da aprovação e implantação do Plano Diretor está a criação do Sistema Municipal de Informações Urbanísticas (art. 321) como um instrumento do sistema municipal de gestão da política urbana. Além de incorporar o já consolidado e imprescindível geoprocessamento corporativo de Florianópolis (§ 2º) o sistema incluirá bancos de dados, informações e indicadores patrimoniais, entre outros de caráter social e territorial (§ 1º) buscando integração até mesmo com Cartórios de Registro de Imóveis (art. 323).

### **3.1.1 Definição e uso de áreas públicas**

Dadas as diretrizes e conceitos gerais do Plano Diretor Municipal sobre os espaços públicos, serão examinados agora os artigos que se referem ao uso dos bens públicos dominicais, de uso especial e uso comum do povo (esse último somente das áreas verdes).

Em seu art. 5º o Plano estabelece que são de *uso especial e interesse geral da sociedade* as áreas institucionais, *em especial as de uso educacional, cultural, meio ambiente,*

*saúde, segurança, esportes e assistência social*. Deverão, portanto, suportar serviços que deverão ser ofertados pelo município à população segundo uma organização política e espacial.

Ao dividir o território em zonas impondo-lhes funções e limites de ocupação específicos, definiu como Área Comunitária Institucional (ACI) as áreas *destinadas a todos os equipamentos comunitários ou aos usos institucionais* (inciso VII, art. 42 e art. 52), ou seja, prédios da própria administração e os que ofertam serviços públicos.

Acerca das Áreas Verdes de Lazer (AVLs), se antes (art. 4º e 5º da Lei nº 1.516/77 e art. 16 e 69 da Lei nº 2.193/1985, ambas revogadas) eram caracterizadas pela predominância da cobertura vegetal e poderiam ser públicas ou privadas, atualmente ganha uma definição de caráter predominantemente político, admitindo-se a existência apenas da AVL como zoneamento urbano.

As AVLs são definidas como espaços ao ar livre destinados à *prática de atividades de lazer e recreação, privilegiando quando seja possível a criação ou a preservação da cobertura vegetal* (inciso VIII, art. 42 e art. 57), sendo *permitida apenas a construção de equipamentos de apoio ao lazer ao ar livre [...] e dependências necessárias aos serviços de segurança e conservação da área* (art. 58).

Deve-se evitar, portanto, a confusão entre “área verde” e “área verde de lazer”, enquanto a última refere-se apenas ao zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor, a primeira possui múltiplos conceitos e interpretações, variando conforme o contexto e o objeto em análise.

Assim, quando de propriedade pública, as ACIs correspondem aos bens de uso especiais e dominicais, já as AVLs constituem-se tanto de bens de uso comum do povo (vocaçao original), quanto de uso especial.

O art. 7º trata das definições adotadas pela lei e conceitua equipamentos comunitários como aqueles destinados à *educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social* (inciso XXVI). Como visto anteriormente, já existe norma federal (Lei nº 6.766/1979) e estadual (Lei nº 6.063/1982) que abordam o tema. Diferente das anteriores, a lei municipal acrescenta *segurança e convívio social* no rol de equipamentos e não faz qualquer menção à necessidade de serem públicos ou não. Porém, não há conflito algum sobre o fato das normas de diferentes entes federativos apresentarem divergências na definição de um mesmo item. Uma vez que, salvo casos específicos onde a lei municipal é suplementar, não há relação hierárquica entre as normas, cabendo aos municípios legislar sobre causas de interesse local.

Além dos equipamentos comunitários, ainda no art. 7º, outros serviços podem demandar o uso de espaços e imóveis públicos, são eles: *infraestrutura básica* (inciso XXXII),



*infraestrutura complementar* (inciso XXXIII), *parque linear* (inciso XLIII) e *parque urbano* (inciso XLIV).

Exceto o parque linear e alguns casos específicos, os demais espaços enquadram-se na definição de bem de uso comum do povo.

Retomando a possibilidade de uso das áreas verdes para funções diferentes das originalmente concebidas, pode-se trazer dois exemplos mais recentes de áreas verdes de lazer originadas em loteamentos (bem de uso comum do povo) que sofreram desafetação para construção de centros de saúde (bem de uso especial). Trata-se de uma área localizada no loteamento Praia de Jurerê - 9ª etapa, distrito de Canasvieiras (Lei nº 9790/2015) e outra no loteamento Valparaíso, distrito de Ingleses do Rio Vermelho (Lei nº 9791/2015). Toda desafetação necessita de prévia manifestação legislativa.

Há um caso em especial que se diferencia dos demais por representar a insegurança técnica e jurídica que a imprecisão do texto legal pode ocasionar. O Plano acrescenta às tipologias de logradouros públicos os acessos para pedestres à orla marítima, fluvial e lacustre que deverão ter largura mínima de três metros e não poderão estar a mais de 125m de distância um do outro (art. 205). Sem mais informações sobre sua implantação ou manutenção. O texto não define qual a modalidade de aquisição dessas terras, se há prazo para apropriação dessas áreas, se os caminhos consolidados com menos de três metros deverão ser alargados, o que se fará nos casos em que a ocupação predial consolidada impede a abertura de novos caminhos e se os acessos devem conectar a orla à via pública.

A despreocupação com a propriedade da área fica evidente no art. 204, ao afirmar que os caminhos de acesso à orla com uso histórico e consagrado constituem-se como bens públicos de uso comum do povo e não geram direito à indenização. Aqui se observa um conflito entre os conceitos de domínio e propriedade. Mesmo que o texto não se refira à novos acessos, permanece a dúvida de qual modalidade de aquisição seria utilizada pelo município quando esses caminhos se situarem em áreas particulares devidamente tituladas. Caberia o instituto da desapropriação indireta para todos os casos?

Essa determinação existe, ao que parece, para “regulamentar” a implantação de parte do art. 200 da mesma lei, onde afirma que o Poder Público garantirá o livre acesso e circulação de pedestres pela orla marítima [...] por via terrestre. A imprecisão e ausência de informações sobre o acesso à orla não se justificam pela novidade da abordagem do tema. O artigo foi transcrito literalmente do art. 91 da Lei nº 2.193/1985 (revogada). Mantendo-se a imprecisão da informação, mantém-se a ineficiência da lei.

Motivado pelo não cumprimento da lei, o MPSC instaurou a Ação Civil Pública nº 5004774-51.2010.404.7200/SC, o que levou o IPUF a realizar consultas públicas sobre o tema (PMF c). Os resultados ainda não foram divulgados.

Para trazer o exemplo mais recente temos o Decreto nº 15.483/2015, que declara de utilidade pública para fins de desapropriação, área para implantação de acesso público ao mar com 1,52m de largura de frente e 1,735m de fundos. Dois aspectos podem ser observados, primeiro, se há desapropriação, há indenização e segundo, possui menos de 3m de largura, portanto ilegal. Por essas e outras razões, na área de estudo, somente um dos caminhos possui titularidade pública.

### 3.1.2 Aquisição e parcelamento

O Plano Diretor não traz nenhuma alteração nas definições de loteamento e desmembramento já consolidadas à nível federal, exceto por equiparar à loteamento, *para todos os fins legais, o prolongamento de vias ou a abertura de vias projetadas não promovidos pelo Município* (art. 89, PDM), onde incluem-se, também, os loteamentos ilegais.

Acrescenta, ainda, três modalidades de parcelamento, o condomínio unifamiliar, o reparcelamento e o conjunto habitacional na forma de loteamento (art. 87, PDM). Há ainda o desdobro, no entanto conforme inciso XXIII do art. 7º refere-se apenas à *divisão de um lote urbano em dois*.

Conforme Lei Orgânica municipal (alínea g, inciso I, art. 101) deverá ser considerada pelo município a *correlação entre a densidade de habitantes e equipamentos urbanos e comunitários* na execução da política de uso e de ocupação do solo.

O percentual mínimo total de área que deve ser destinada ao domínio público nos casos de parcelamento do solo (com exceção dos condomínios residenciais unifamiliares) não é definido no Plano<sup>7</sup>, tampouco se faz referência ao método de análise da proporção entre densidade da ocupação e reserva de áreas públicas<sup>8</sup>. No entanto, fica estabelecido pelo art. 90

<sup>7</sup> A Lei nº 2.193/85, art. 75-F (revogada) fixava o mínimo de 35% da área total a proporção de área pública que deveria ser reservada em todos projetos de parcelamento para terrenos situados no Distrito Sede e 45% nos demais Distritos. Obrigando, ainda a implantação de equipamentos de recreação e lazer de uso comum em no mínimo 10% da área parcelável. Antes disso a Lei nº 1.516/77 (revogada) já fixava nos mesmos 45% a proporção de área pública que deveria ser reservada em todos projetos de parcelamento nos balneários da Ilha de Santa Catarina.

<sup>8</sup> Na seção que trata dos parâmetros urbanísticos com fins de interesse social, o art. 229 estabelecer o mínimo de 35% de reserva total de áreas públicas com 15% exclusivamente para equipamentos comunitários em assentamentos com até 100 hab/ha, e na medida em que a densidade é aumentada será acrescido um por cento de área pública para cada 100 hab/ha ou fração de acréscimo. Sendo essa a única referência à um cálculo da relação área/ocupação presente na lei.

que em todas as modalidades de parcelamento deverão ser destinados no mínimo 10% da área total para AVLS e 5% para ACIs, que serão recebidas pelo município por meio de doação (art. 5º, Decreto nº 13.574/2014). No caso dos loteamentos a reserva de áreas para sistema viário e equipamentos urbanos e comunitários se sujeitará à densidade de ocupação proposta pelo empreendimento.

Assim, como esclarece Arfelli (2004, p. 24):

em um loteamento popular com previsibilidade de intensa ocupação a área destinada aos equipamentos comunitários deverá ser maior em relação a um loteamento de médio/alto padrão constituídos de lotes de maiores dimensões, uma vez que a ocupação será inferior.

Para aprovações de condomínios residenciais unifamiliares a lei possui um maior grau de exigência. Nesses casos o percentual mínimo de AVL e ACI (somadas) a ser doada ao município deverá ser de pelo menos vinte por cento (20%)

*da área parcelável do imóvel, com o mínimo de mil e duzentos metros quadrados de área contínua, sendo que as AVLS deverão ser entregue ao Poder Executivo Municipal com arborização, paisagismo e equipamentos de lazer devidamente implantados, sem ônus para a municipalidade (art. 108)<sup>9</sup>.*

Já os multifamiliares (art. 118) deverão destinar ACIs de acordo com a densidade resultante pelo empreendimento e devidamente previstos em plano de vizinhança aprovado por órgão municipal.

Outras especificidades que as referidas AVLS e ACIs devem atender quando doadas ao município, são de possuir relação máxima entre testada e comprimento de 1/4 e ter superfície contínua de, no mínimo, dois mil metros quadrados para AVL ou mil metros quadrados para ACI (salvo casos específicos, conforme art. 5º, Decreto 13.574/2014); e localizar-se junto às vias principais ou de maior acesso possível (somente para loteamentos).

Além da indeterminação quanto a densidade da ocupação, outra lacuna legal foi motivo histórico de impasses jurídicos na gestão patrimonial. Enquanto a lei federal que rege o parcelamento do solo (Lei nº 6.766/1979) sempre garantiu a transferência “automática” e espontânea de lotes ao domínio público somente na modalidade loteamento (art. 22), o Plano Municipal afirma que em todas as modalidades de parcelamento as AVLS e ACIs deverão ser transferidas ao município por meio de doação.

---

<sup>9</sup> A Lei nº 2.193/1985 (revogada), antigo Plano Diretor dos balneários, exigia ainda que as ACIs fossem entregues ao município já com *a construção de uma creche ou de um posto de saúde* com modelo e projeto previamente aprovados.

Somente em 2017 a redação dada pela Lei nº 13.465/2017, que adicionou o art. 195-A à Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), pôs fim ao impasse. Com o novo texto *o Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos* originados em qualquer modelo de parcelamento, mesmo os irregulares e clandestinos, desde que comprimidos alguns requisitos burocráticos

Mesmo que o recebimento por doação seja condicionado à aprovação da Câmara Municipal (inciso VIII, art. 39 da Lei Orgânica), na prática administrativa institucional desconsidera-se tal previsão e admite-se o uso exclusivo da lei federal. Caso contrário, para que um imóvel fosse recebido por doação seria necessária a aprovação de lei específica, seguido da lavratura de escritura de transferência, do registro no Ofício de Registro de Imóveis e, por fim, a atualização cadastral em sistema municipal. Não há, no entanto, previsão na estrutura administrativa para que o processo de aprovação do parcelamento seja encaminhado ao poder legislativo para a deliberação que lhe compete, tampouco é designado órgão responsável pelos encaminhamentos e interlocuções junto aos cartórios.

Atualmente a transferência de titularidade se dá por exigência do Registro de Imóveis no ato da incorporação do parcelamento ou de forma contingencial, sendo realizada de maneira independente pelo órgão municipal interessado no uso do imóvel.

Uma questão se põe em dúvida no art. 55, segundo ele desaparecendo o motivo que determinou o zoneamento Área Comunitária Institucional em propriedade particular *pelo menos um terço de sua área será doada ao município para uso público*. Sem mais. Novamente sem qualquer indicativo metodológico e, nesse caso, referência legal que dê suporte à tal decisão.

Em seu art. 93 o Plano parece novamente confundir propriedade e dominialidade. Ao afirmar que *as áreas de terreno remanescentes de reparcelamento ou desapropriações, sem condições de se constituírem em lote autônomo, serão preferencialmente destinadas a uso coletivo*, sem fazer qualquer referência à transferência de propriedade pressupõe-se que seria mantida ao particular. Porém, a seguir no mesmo parágrafo declara que descartado o uso comunitário *poderão ser vendidas pelo Município, garantido direito de preferência aos proprietários limítrofes*. Ora, não há suporte legal para uma área que não foi adquirida pelo município pelos dispositivos previstos legalmente ser por ele comercializada. A menos que se esteja referindo ao direito de preempção, mas não há qualquer evidência que confirme esta suposição.

Admitindo a possibilidade da alienação do imóvel pelo município, não bastaria apenas a impossibilidade de se ofertar serviço comunitário no local, para se desfazer de uma propriedade, ainda mais garantindo preferência para alguns compradores. Traz a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 14, que a alienação de bens municipais deverá se subordinar *à existência de interesse público devidamente justificado e dependerá de autorização legislativa e licitação na modalidade de concorrência* (dispensada no caso de permuta). Evidente conflito entre duas normas que regulam a mesma matéria.

Tratando agora da localização das áreas públicas, foi visto que a Lei nº 6.766/1979 delega aos municípios a obrigação de indicar a posição aproximada dos terrenos destinados a áreas verdes e equipamentos urbanos comunitários. Porém, conforme o Plano Diretor Municipal, das áreas públicas (AVLs, ACIs, sistema viário e outras) possivelmente destinadas ao domínio público com a implantação de parcelamentos do solo, somente as ACIs serão classificadas e localizadas previamente pela prefeitura (art. 53). Às áreas verdes, está prevista apenas a elaboração de um mapa das áreas existentes por um órgão municipal de planejamento urbano em parceria com a Procuradoria Geral do Município (art. 57).

Outra forma de aquisição de propriedades para incorporação ao patrimônio imobiliário tem ocorrido por meio da transferência do direito de construir. Segundo o art. 260, que regulamenta o art. 35 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), é assegurada a possibilidade do município de “desapropriar” um imóvel de particular para implantação de equipamentos públicos, habitação social, unidades de conservação, entre outros casos. Em contrapartida o proprietário recebe do poder público um potencial construtivo para vendê-lo no mercado ou fazer uso ele mesmo em outro imóvel.

Principalmente devido à insuficiência financeiro-orçamentária do poder público para absorver todos os custos urbanísticos, a concessão do direito de construir chegou a se consolidar como um importante e recorrente recurso para aquisição de terras afetadas à utilidade pública ou interesse social, atualmente a prática está em desuso.

Acerca das outras modalidades de aquisição de bens públicos (compra, doação em pagamento, doação, usucapião, permuta e desapropriação (direta ou indireta) e registro de parcelamento de solo), não foi identificada lei, decreto ou qualquer outro texto legal que regule a matéria à nível municipal. Todos os atos expedidos para aquisição de imóveis nesses termos seguiram como referência a legislação federal<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A Lei Orgânica municipal elenca entre os atos administrativos de competência exclusiva do Prefeito (art. 74, inciso XV) somente a expedição de decreto para *declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social, para efeito de desapropriação* (art. 23, inciso I, alínea d).

O Plano Municipal, art. 256, no entanto, regula o instrumento da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública nos casos de descumprimento do dever de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o imóvel urbano (previsto na Lei nº 10.257/2001, art. 8º). Não há informações sobre sua efetiva aplicação até a presente data.

### 3.1.3 Uso de imóveis públicos por terceiros

Observa-se uma tendência atual de concessão (ou outorga) de fragmentos do espaço público a empresas privadas para execução de serviços antes oferecidos majoritariamente pelo Estado.

Como esclarece Teicofski (2007), a utilização dos bens públicos por entes particulares é regulamentada por meio de instrumentos como a autorização, a permissão e a concessão de uso (os mais comuns). A autorização visa um curto período de tempo, a permissão, sempre por meio de licitação, cria a obrigação de utilização do bem pelo beneficiário, já a concessão, que também dependente de licitação, garante direitos relativos à utilização, como a indenização em caso de revogação contratual por parte da administração pública.

Aos bens dominicais, devido seu regime jurídico diferenciado de direito público, assegura-se a utilização de instrumentos específicos do direito privado, como o arrendamento e a locação (TEICOFSKI, 2007).

A outorga de uso dos bens imóveis municipais à terceiros submete-se ao disposto no art. 15 da Lei Orgânica que estabelece as formas de *concessão, permissão ou autorização [...] quando houver interesse público devidamente justificado*. Complementarmente no mesmo artigo aponta a possibilidade de dispensa de licitação pública para as concessões *quando o uso se destinar à entidades públicas, assistenciais e comunitárias* (sic) ou em caso de relevante interesse público. Acrescenta o art. 23 que a permissão de uso de bens e serviços municipais deverá ser feita mediante decreto assinado pelo prefeito (alínea f, inciso I).

O atual PDM cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), que, dentre outras fontes de recursos, devem ser depositadas as receitas provenientes da *utilização de bens públicos, edificações, solo, subsolo e espaço aéreo* (art. 325, inciso VII).

Sem mais a acrescentar, nota-se a completa ausência de regulamento e critérios para uso dos espaços públicos por terceiros, principalmente se considerarmos as múltiplas implicações sociais, econômicas, legais e institucionais relacionada ao uso de bens e oferta de serviços públicos por organizações privadas. Em 2016 a procuradoria municipal elaborou uma

minuta de lei contemplando a diversidade de casos identificados em território municipal incluindo critério para regularização de ocupação, fiscalização, critérios de utilização e penalização aos infratores. Por diversas razões o documento não foi encaminhado às instâncias responsáveis.

Atualmente continuam a ser expedidos atos de permissão e cessão de prédios e terrenos públicos que utilizam como fundamento e referência somente a Lei Orgânica.

Acrescentam-se aqui os casos em que os bens imóveis públicos são utilizados por particulares para fins comerciais, sem qualquer observação do interesse público ou processo licitatório, com ocupações e explorações completamente à revelia da lei<sup>11</sup>. Tais usos geralmente se fazem em praças, à beira mar ou em sede de associações e conselhos comunitários com “aluguel” do espaço que ocupam para eventos e tem gênese em precárias cessões ou autorizações de uso com prazo, em sua maioria, já vencido.

A matéria é objeto do Inquérito Civil (IC) do Ministério Público de Santa Catarina nº 06.2010.00002177-6 (vinculado ao IC 06.2008.000521-3) instaurado em 11/07/2001, que motivou<sup>12</sup> a elaboração do Decreto nº 13.755/2014 estabelecendo procedimentos para regularização de uso e ocupação de comércios e prestadores de serviços em imóveis públicos municipais.

Esse decreto estabelece que são válidas somente as concessões e permissões para *comércios e serviços explorados em estabelecimentos fixos, localizados em imóveis públicos de uso comum do povo, especial ou dominial* (art. 1) mediante processo licitatório *que autorize a exploração comercial por particular* (§ 2º). Foi criado um Grupo Técnico Especial com a atribuição de *atualizar informações e deliberar sobre a legalidade do uso e ocupação dos espaços públicos explorados comercialmente em estruturas fixas* (art. 2º) devendo apresentar um relatório das *providências adotadas e eventuais pendências existentes em cada caso* (§ 9º)

Ficou designado, ainda, ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) a obrigação de *propor novo modelo de ocupação comercial dos espaços públicos municipais* (art. 5º).

---

<sup>11</sup> Decreto nº 9.443/2011: Art. 1º Fica a Guarda Municipal responsável pela desobstrução dos bens públicos municipais, de forma a impedir a má utilização ou o uso indevido dos mesmos. Art. 2º Para proceder ao desimpedimento ou coibir o uso indevido a que se refere o art. 1º, a Guarda Municipal poderá recolher mercadorias, equipamentos, veículos, dentre outros, que estejam ocupando indevidamente os espaços públicos municipais sem a devida autorização/licença expedida pela Secretaria Executiva de Serviços Públicos.

<sup>12</sup> Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a 31ª Promotoria de Justiça da Capital e a Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Contudo, em consulta ao trâmite processual na página do MPSC<sup>13</sup> verificou-se que desde o final de 2017 até março de 2018 há sucessivos requerimentos não respondidos feitos pelo Ministério Público para apresentação de levantamento dos espaços públicos ocupados e informação sobre os já regularizados. Em setembro de 2019, última atualização, novo pedido da promotoria de justiça para apresentação de um levantamento atualizado.

Não há informações sobre novos atos administrativos visando a regularização ou desocupação desses imóveis.

Pode ser citado aqui outro uso que por sua peculiaridade e banalidade passa despercebido às observações mais desatentas, é a exploração de anúncios, de toda ordem, em áreas públicas. A Lei Complementar nº 422/2012 estabelece condições para colocação de anúncios publicitários comerciais ou não (como placas, faixas e outdoors) nesses espaços. Assim como preconiza a Lei Orgânica, reitera a LC que *fica autorizada, no âmbito do município de Florianópolis, a colocação de anúncios indicativos nos imóveis públicos não edificados, somente mediante licitação* (art 17). Sabe-se de incontáveis casos nos quais esta regra não está sendo seguida.

### **3.1.4 Estrutura administrativa e gestão imobiliária**

*Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens municipais* (Lei Orgânica, art. 13).

Diversos entes municipais e estaduais, compreendendo a importância estratégica da gestão imobiliária para a elaboração de políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico, institucionalizaram por meio de legislação específica e consolidaram, conferindo relevância administrativa, órgão responsáveis pela matéria. Alguns possuem sistemas de gerenciamento de seu patrimônio imobiliário a exemplo do Estado de Santa Catarina que instituiu o Sistema Administrativo de Gestão Patrimonial (Decreto nº 1.420/2008) e sua ferramenta tecnológica, o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIGEP) utilizado tanto para gestão do patrimônio mobiliário, quanto imobiliário.

A despeito do avanço obtido na área por alguns estados e outros municípios, Florianópolis pouco refere-se ao tema em suas publicações legais. Integra a administração pública o Sistema de Gestão Patrimonial do Município, ferramenta utilizada pela Secretaria

---

<sup>13</sup> <<https://ouvidoria.mpsc.mp.br/mpweb/abrirDetalhesProcesso.do>>. Último acesso em 07/10/2019.



Municipal da Administração (SMA), especificamente pela Gerência de Materiais e Patrimônio, para cadastro, registro e organização da informação sobre todo o patrimônio público. No entanto, acerca do patrimônio imobiliário, conforme Decreto nº 13.599/2014, art. 5º, traz intenções apenas de elaborar um precário cadastro financeiro do bem e indicações de como manter essas informações atualizadas (art. 6º e 13º).

Após tentativas infrutíferas de pôr em prática parte de suas obrigações, o sistema passou a exercer estritamente a função mobiliária, restringindo-se também à essa atribuição a própria Gerência de Materiais e Patrimônio. A exclusão oficial da gestão imobiliária da SMA veio com a LC nº 596/2017, que ao mesmo tempo em que afirma que a gestão patrimonial deverá ser *estruturada, organizada e operacionalizada, sob a forma de sistemas administrativos* (art. 6º), restringe sua composição à material adjudicado, bens móveis e transportes oficiais (inciso III, art. 39).

Atualmente em vigor, a LC nº 500/2014 trata, entre outras questões, da atuação dos procuradores municipais. Em seu art. 9º temos que um dos poderes inerentes ao cargo é o de *assessorar a administração pública municipal nos atos relativos à aquisição, alienação, cessão, aforamento, locação, entrega e outros concernentes a imóveis do patrimônio do Município* (inciso V) e *promover ações civis públicas para a proteção do patrimônio público e social* (inciso XVII). Competências herdadas da LC nº 371/2010 (revogada).

Para execução dessas atividades foi criada na estrutura da Procuradoria Geral do Município a Gerência do Patrimônio Imobiliário (GEPAI), instituída pela LC nº 371/2010 (revogada) e mantida no Decreto nº 8.027/2010, setor ligado à Subprocuradoria Administrativa (SUAD), que, por sua vez, assumiu as competências citadas no parágrafo anterior (inciso II, art. 16). Constava na lei complementar que a procuradoria manteria o *arquivo e controle dos bens imóveis de propriedade do Município* (§ 2º, Art. 2º) e outras atividades que mesmo após a revogação da lei continuavam sendo exercidas pela GEPAI. No início de 2017 tanto a GEPAI quanto a SUAD foram extraoficialmente desativadas com a transferência compulsória dos servidores que lá atuavam.

Visando o apoio à GEPAI e à SUAD nas atividades de gestão do patrimônio a LC nº 511/2015 criou a Gerência de Controle Imobiliário (GECOI), mas logo foi extinta pela LC nº 596/2017 (Reforma Administrativa).

Em dezembro de 2018 a fim de restabelecer as funções do setor e dar atendimento à sua demanda, até então sendo acumuladas ou parcialmente encaminhadas à outros órgãos da administração pública, foi publicada a LC nº 655/2018, que alterando a Reforma Administrativa, transfere o cargo em comissão de Gerente de Patrimônio Imobiliário para a

SMA, vinculando-o à Diretoria do Sistema de Gestão Administrativa e dá importantes contribuições ao descrever as atribuições e competências do gestor.

Conforme a publicação, são competências do gerente:

- a) realizar o controle técnico dos bens imóveis de propriedade do Município, bem como aqueles advindos de doação em pagamento, atuando articuladamente com as demais Secretarias Municipais quanto à tramitação de processos relativos a sua atribuição;
- b) manifestar-se, nos processos relativos a aquisição, permutas, doações, investidura, doação em pagamento e ainda nos processos ao uso especial de bens municipais, como as permissões, concessões e autorizações de uso e também as concessões de direito real de uso quando tratar de bens imóveis do Município;
- c) estabelecer diretrizes para a gestão do patrimônio imobiliário, buscando a racionalização da utilização dos espaços e a adequada preservação das construções e terrenos; e
- d) exercer outras atividades correlatas com suas atribuições, conforme determinação do Secretário Municipal da Administração (LC nº 655/2018).

Os temas relacionados não representam a totalidade das funções já exercidas pela gerência, tampouco faz referência à adoção ou integração com sistemas de gestão territorial, no entanto tem-se clareza de que o contexto visa esclarecer “o que” e não “como” desenvolver as atividades.

Em 04 de abril de 2019 nova mudança. No mesmo ato em que o IPUF é vinculado à Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana (Decreto nº 20.133/2019), a GEPAI passa também a ser vinculada àquela Secretaria. Somente no mês de agosto deste ano com a LC 676/2019 é que foram oficialmente descritas as atividades a serem exercidas pelo gerente (transcrição da LC nº 655/2018), agora vinculado à nova secretaria.

Até o momento não é possível avaliar e qualificar os impactos que as constantes mudanças (soma-se a alta rotatividade na ocupação do cargo de gerente num curto período) incidirão sobre a gestão patrimonial no município. Segundo informações extraoficiais levantadas até o momento, desde que as atividades foram interrompidas na Procuradoria do município, pouco tem sido feito para atendimento da demanda ou desenvolvimento das atividades do setor, nem mesmo as relacionadas na LC nº 655/2018.

Mesmo na indefinição da estrutura administrativa competente para gestão e execução das atividades, pode-se encontrar na Lei Complementar nº 404/2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Fundação Municipal de Meio Ambiente de Florianópolis a descrição de atividades típicas de um técnico de cadastro, dentre elas a de:

- manter contatos permanentes com cartórios, corretoras, imobiliárias e quaisquer outras pessoas que disponham de informações sobre bens imóveis

de terceiros, com o fim de obter todos os elementos básicos ou auxiliares indispensáveis à atualização dos registros cadastrais.

Por proximidade das atribuições, supõe-se, seria esse o profissional responsável pelo registro, cadastro e atualização das informações inerentes aos imóveis públicos municipais.

#### 4 IMÓVEIS PÚBLICOS MUNICIPAIS

Para Goudard (2014), a localização apropriada e equilibrada dos imóveis públicos funcionais no espaço urbano visa atender as demandas comunitárias por segurança, saúde, educação, lazer, acessibilidade e conforto.

Em sua tese de doutorado, Moraes (2013) argumenta que o desafio de definir o melhor lugar para implantação equipamentos urbanos e áreas verdes está relacionado à dois principais fatores: *a falta de previsão do crescimento populacional e de conhecimento dos gestores em relação ao planejamento urbano* (p. 31). O autor acrescenta, ainda, como fator circunstancial, a inexistência de cultura e estrutura de planejamento eficaz no âmbito municipal, que resulta na falta de uma política para implantação e uso desses equipamentos, na ausência de estudo de sua área de abrangência e de um método como suporte para tomada de decisão na definição do local.

O autor analisou a Coletânea de Gestão Pública elaborada pela Confederação Nacional dos Municípios entre os anos de 2009 e 2012 e observou que investimentos públicos mal-empregados em atividades de planejamento resultaram numa descrença e consequente cultura do não planejamento, abrindo caminho para a ideia de resolução de problemas por ordem de prioridade, o urgente depois do ainda mais urgente.

O objetivo da primeira parte deste capítulo é lançar luz sobre a origem e formas de aquisição da propriedade imobiliária municipal e sua relação com o parcelamento do solo (seção 4.1), bem como os usos que se fazem dessas propriedades (seção 4.2) a fim de subsidiar os gestores públicos municipais e administradores do patrimônio nas ações de gerência e planejamento na oferta de serviços básicos à população.

Durante o desenvolvimento de sua pesquisa, Anselmo Fábio de Moraes (2013) desconsidera o materialismo histórico enquanto categoria de análise para as transformações espaciais, interpretando-as pelo viés da morfologia urbana e da gestão pública.

O pesquisador responsabiliza a falta de estratégias na definição do local para implantação de equipamentos comunitários em vários municípios de Santa Catarina, pelas pressões de uma demanda difusa ou por determinações arbitrárias de prefeitos e secretários.

Em contraponto, Maria Inês Sugai (2015) ao trazer a questão para escala local, afirma que a localização de investimentos e oferta de serviços públicos nas últimas décadas em Florianópolis *demonstrou que a sua distribuição espacial não ocorre de forma geograficamente equilibrada, uniforme, homogênea ou determinada pelas demandas,*

tampouco *ocorreu de forma aleatória e também não foi calcada apenas em decisões técnicas* (p. 181).

Segundo a autora, a localização dos investimentos públicos é determinada por uma lógica vinculada à distribuição das classes sociais no espaço, onde, na evolução histórica municipal, uma classe dominante conseguiu pôr em prática boa parte de seus desejos e projetos de desenvolvimento territorial, orientando os investimentos com foco na valorização da terra.

Observando-se a questão da espacialização da oferta de serviços públicos, seja considerando a existência de intencionalidades e determinantes sociais no processo ou sob o ponto de vista da ineficiência e casualidade da atuação dos atores públicos, é consenso que os equipamentos comunitários localizam-se de forma irregular, desigual e incapaz de atender a demanda de maneira plena ou, ao menos, bem estruturada.

O conhecimento do território e dos espaços prestadores de serviço público em termos quantitativos é a primeira etapa tanto para construção de bases bem fundamentadas para políticas de planejamento territorial, quanto para esclarecimento e conscientização dos grupos sociais de menor renda sobre a forma com que o estado produz e reproduz a pobreza por meio da transformação do espaço urbano.

Portanto, na seção 4.3 será avaliada a distribuição dos imóveis públicos identificados em relação à indicadores socioeconômicos.

#### 4.1 REGISTRO E CADASTRO INSTITUCIONAL

##### ***Registro imobiliário***

A Lei nº 1.237/1864 instituiu no Brasil o registro da propriedade imobiliária, como função do Estado. Foi então, para garantia da propriedade imobiliária, que foram criados os Registros de Imóveis, única instituição legal brasileira que registra os limites de propriedade e os direitos e garantias dos proprietários sobre o bem imóvel (SHIGUNOV, 2005).

Estabelece a Lei nº 6.015/1973 como uma das finalidades do Registro de Imóveis, garantir a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relacionado aos imóveis (Art. 1º, § 1º, inciso IV) e que cada imóvel terá uma matrícula própria, onde deverão conter elementos que atribuam uma característica única para o imóvel registrado, como confrontações, área, logradouro, quadra, localização e outras especificidades (Arts. 176 e 225). O Registro de Imóveis é, portanto, o sistema responsável por identificar o proprietário e seus respectivos direitos em relação ao imóvel.

A matrícula passa, então, a ser peça chave no atual modelo de sistema registrário de imóveis, *mas pode ir além disso, servindo também como um inventário dos bens imóveis e de seus proprietários, com determinação dos limites, coordenadas de sua localização, deste modo, possibilitando um controle maior sobre as parcelas* (SHIGUNOV, 2005, P. 35).

É importante distinguir lote de imóvel registrado. A Lei nº 6.766/1979, Art. 2º, § 4º, quando trata do parcelamento legal do solo urbano, considera *lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe*.

Portanto como resultado dos processos de loteamento e desmembramento temos o lote, a menor porção de terra “legal” servida de infraestrutura mínima à manutenção da moradia na urbe.

Já o registro garante um direito constitutivo sobre o imóvel, assim sem o registro não há direito real, como a propriedade (AMADEI, 1999, citado por CARNEIRO e LOCH, 2000). Vê-se que enquanto a referência do lote é o espaço urbano, a do registro imobiliário é a Lei de Registros Públicos.

Ocorre que, por diversas razões, nem todos os lotes são registrados, assim como nem todas as ocupações e áreas de domínio público municipal possuem matrícula imobiliária. Algumas por sua natureza (uso comum do povo), outras pela falta de necessidade imediata (como estreitas faixas de terra), por origem em parcelamentos ilegais, pendências em imbróglis judiciais ou somente pela ausência de atos administrativos e normativos.

Porém, dada a necessidade de existência de garantia de propriedade, por esta pesquisa tratar de bens oficiais pertencentes ao poder público municipal, optou-se, aqui, por considerar como unidade imobiliária de referência os imóveis que possuem matrícula imobiliária junto ao Registro de Imóveis competente.

Florianópolis possui atualmente três registros de imóveis, cada um com uma área de abrangência (circunscrição) distinta, confrontante e complementar. Devido à configuração administrativa atual, o cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis é o competente para registrar os imóveis localizados nos distritos pesquisados.

### ***Cadastro técnico e geoprocessamento da PMF***

O cadastro territorial municipal de Florianópolis é concentrado no sistema de geoprocessamento corporativo, um cadastro técnico urbano de caráter territorial, que configura-se como a *principal base de informações em que estão suportados os processos de arrecadação*

*tributária, planejamento, ordenamento territorial e fiscalização, bem como para outras ações setoriais como nas áreas da saúde, habitação, meio ambiente e infra-estrutura (PMF a).*

Atribuição do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF desde a aprovação da Lei Municipal nº 1.674/1979, a cartografia básica como apoio ao sistema de cadastro, tem por objetivo criar um ambiente integrado envolvendo cadastro técnico urbano e geoprocessamento numa infraestrutura de geoinformação unificada (PMF a).

Para cada parcela foi atribuída uma inscrição formada por identificadores de sua localização no território, composta, principalmente, pelos números correspondentes ao distrito, setor, quadra e unidade imobiliária territorial, onde foram agregadas informações como nome do contribuinte, número de correspondência, nomes e códigos de logradouros.

Majoritariamente de caráter tributário, segue a tendência brasileira apontada por Carneiro e Loch (2000) de estabelecer cadastros, de modo geral, para essa finalidade, em muitos casos contendo apenas as parcelas de interesse fiscal e desconsiderando demais parcelas cadastráveis como logradouros e algumas áreas públicas.

No entanto, a própria Prefeitura reconhece que sua base de representação gráfica carece de precisão cartográfica, principalmente por deficiências na integração entre o cadastro literal e gráfico (PMF b).

Ainda que para Pereira (2009) o termo geoprocessamento no Brasil seja definido pelo uso integrado da cartografia digital, sensoriamento remoto e dos sistemas de informações geográficas, o uso de SIGs no sistema institucional municipal restringe-se à algumas iniciativas de caráter específico (PMF b).

Uma das deficiências do atual sistema é a falta de integração com o Registro de Imóveis. Enquanto o cadastro territorial é responsável por informar onde e quanto, o Registro de Imóveis informa quem e como.

Observa-se que desde a década de 1930, com o Decreto nº 4.857/1939, a prefeitura reconhece o registro de imóveis como instrumento que dá autenticidade, segurança e valida os atos jurídicos relativos aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil (art. 1º, inciso IV). No entanto, passados 90 anos poucos avanços são perceptíveis no sentido de uma aproximação entre as instituições ou suas bases de dados.

Em cada um dos três distritos analisados 60% ou mais dos registros existentes foram realizados nesta década (60% no caso da Cachoeira do bom Jesus, 76% de Canasvieiras e 71% Ingleses do Rio Vermelho). Período que coincide com a atuação da GEPAI e adoção de novas regras pelos cartórios.

A falta de comunicação e troca de informações entre cartórios e prefeituras *faz com que as informações cadastrais não reflitam a realidade no tocante ao domínio territorial* (CARNEIRO e LOCH, 2000, p. 21). Consideram os autores que ao privilegiar a identificação do usuário do imóvel em detrimento do proprietário nos sistemas cadastrais privilegia-se apenas a cobrança de impostos. Do outro lado temos registros de imóveis baseados em plantas e memoriais descritivos com pouco rigor técnico que acabam por não apresentar correspondência com a realidade do imóvel.

Têm-se, então, aqueles imóveis que são registrados, os que são cadastrados e aqueles que são apenas utilizados pelo município, sendo que a maioria possui pelo menos duas dessas características.

Dessa forma, uma potencial evolução dos sistemas existentes é a composição de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)<sup>14</sup>, *complemento natural para o Registro de Imóveis, pois enquanto o registro informa a situação jurídica do imóvel, o cadastro informa a sua situação física* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 46)

**Quadro 02** - Visão parcial do Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário com alguns imóveis registrados no distrito de Canasvieiras.

Matrícula (2º ORI)	Inscrição imobiliária	Identificação	Localidade	Usos
2592	23510270045	lote 1, quadra 12 do loteamento Praia do Forte. Parcialmente ocupado por particular	Jurerê	área verde / particular
3333	23290650453	fundos do cemitério de Canasvieiras	Canasvieiras	administrativo
10472	diversos imóveis	8 áreas verdes do loteamento Canasvieiras (de Claudio Vincenzi). Parcialmente ocupado por particulares (edificações)	Canasvieiras	área verde / particular
14480	22720142418 (parcial)	área verde do loteamento Praia de Jurerê (1ª etapa)	Jurerê	área verde / particular
19974	diversos imóveis	3 áreas verdes do loteamento Praia de Jurerê (2ª etapa). Geo: AV alodial não desenhada, AV 1 sem retorno	Jurerê	área verde
20523	diversos imóveis	3 áreas verdes do loteamento Praia de Jurerê (3ª etapa). Geo: AV alodial não desenhada	Jurerê	área verde
26914	23450260413 e 23450720104 (parcial)	área A1 do desmembramento nº 13/87 (exceto a área vendida ao Estado de SC), trecho da Rua Vidal Ramos Neto, parte da Creche Clair Grauber Souza. Parcialmente ocupado por particular (edificações e outdoors)	Canasvieiras	educação / área verde / sistema viário / particular
41103	23440980574 e 23440180150	EBM Osmar Cunha e Praça Virgílio Várzea	Canasvieiras	educação / área verde
52617	23430921521 (ao redor)	parte da área A-11 do desmembramento nº 77/85	Canasvieiras	área verde

<sup>14</sup> *Inventário territorial oficial e sistemático do município [...] embasado no levantamento dos limites de cada parcela. De natureza multifinalitária, visa atender as necessidades sociais, ambientais, econômicas, da Administração Pública e de segurança jurídica da sociedade.* (Ministério das Cidades. Portaria Ministerial nº 511/2009. Publicada no DOU de 08/12/2009 – Seção 1, p.75).



<b>52618</b>	23430920319 (fundos)	parte da área A-11 do desmembramento nº 77/85. Parcialmente ocupado por particular	Canasvieiras	área verde / particular
<b>56601</b>	23440340112	dois lotes ao lado da Servidão do Skate e arruamento. Parte da área A-10 do desmembramento nº 77/85	Canasvieiras	área verde
<b>60861</b>	23810860130	Terminal de integração de Canasvieiras (TICAN) e UPA Norte	Vargem de Fora	sanitário / segurança / administrativo
<b>108952</b>	23450720104 e diversos imóveis	Área A4 do desmembramento nº 13/87. EBM Virgílio dos Reis Várzea, parte do NEIM Clair Grauber Souza e NEIM Doralice Teodora Bastos	Canasvieiras	educação / área verde / esporte, lazer e cultura
<b>128370</b>	23610120384	área verde 1 do loteamento Praia de Jurerê (4º etapa A)	Jurerê	área verde
<b>128371</b>	não há	área verde 2 do loteamento Praia de Jurerê (4º etapa A)	Jurerê	área verde
<b>129586</b>	23620830158	área verde 1 do loteamento Praia de Jurerê (9º etapa)	Jurerê	área verde
<b>129587</b>	23620240514	área verde 2 do loteamento Praia de Jurerê (9º etapa)	Jurerê	área verde
<b>131442</b>	22720570462	área verde 2 do loteamento Praia de Jurerê (4º etapa). Parcialmente ocupado por particular (templo religioso)	Jurerê	área verde / particular
<b>131445</b>	23730680240	área verde 5 do loteamento Praia de Jurerê (6º etapa). Posto da polícia militar	Jurerê	área verde / segurança
<b>131446</b>	23730580211	área verde 6 do loteamento Praia de Jurerê (6º etapa)	Jurerê	área verde / sistema viário
<b>136635</b>	23420340717	ACI do loteamento de Zélia Maria Medeiros dos Santos	Canasvieiras	área verde
<b>138013</b>	23340690140	lote 494 do loteamento da PMF. Alienação autorizada pela Lei nº 3.210/89	Canasvieiras	área verde
<b>139749</b>	23320290237 (parcial)	área verde do loteamento Parque Santa Mônica	Canasvieiras	outros ou não identificado
<b>139751</b>	diversos imóveis	área A2 do desmembramento nº 13/87. Parcialmente ocupado por particular	Canasvieiras	administrativo / particular / segurança
<b>142411</b>	22670680168	área verde interna, quadra 22 do loteamento Daniela. Parque infantil Quero-Quero	Daniela	área verde

Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

No quadro 02 foram selecionados 25 registros de imóveis de propriedades municipais localizadas no distrito de Canasvieiras para representar alguns atributos com informações relevantes para uma melhor compreensão de situações e aspectos críticos recorrentes na relação entre cadastro e registro imobiliário.

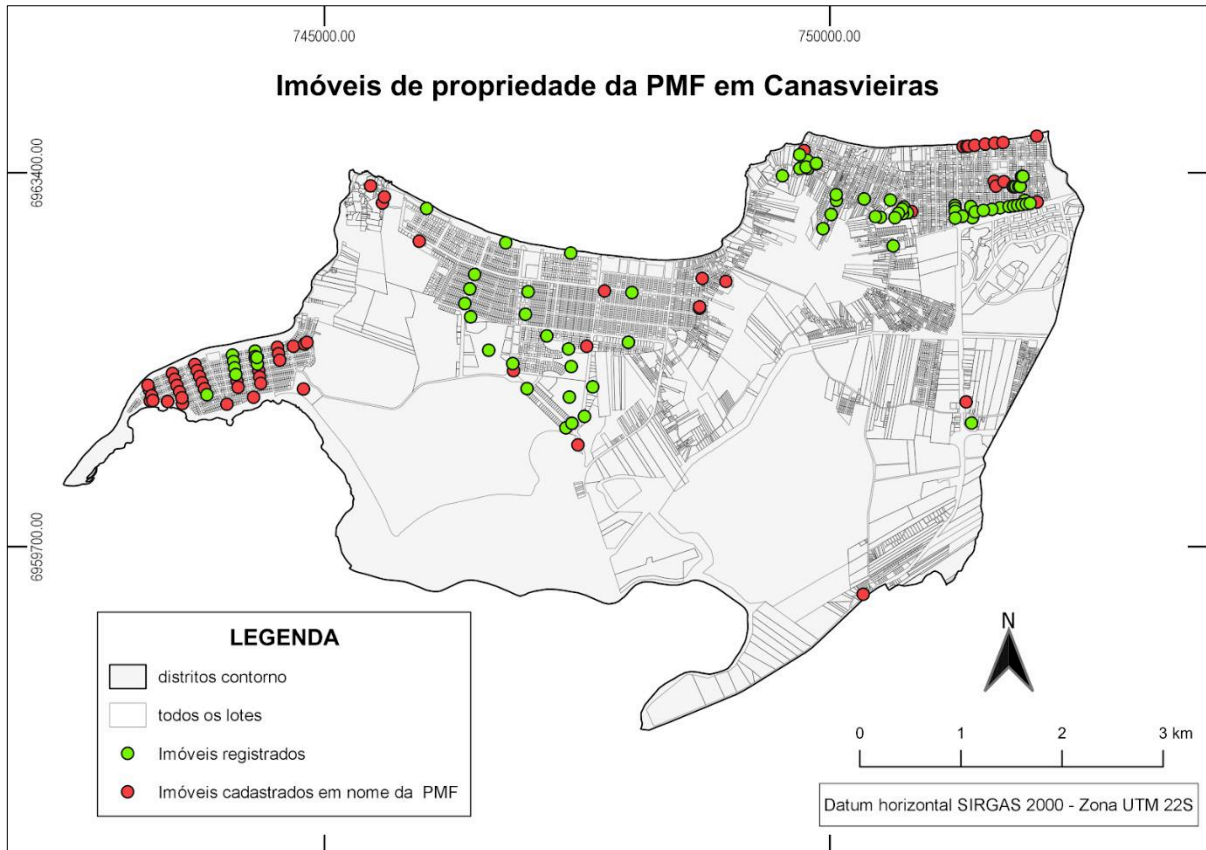
Primeiramente, no campo “Identificação”, além da referência ao uso que se faz do imóvel, quando há, observam-se alguns casos, como o das matrículas 10.472-2ºORI e 20.523-2ºORI onde há mais de uma área registrada no mesmo documento. Atualmente, para novos imóveis, pela exigência de que cada um tenha um registro único e individual tal procedimento não é mais permitido. Se essa situação não for devidamente observada e processada pode conduzir à erros em análises e processos onde haja a integração entre a base de dados da prefeitura, com a delimitação de seus lotes, e o correspondente registro imobiliário.

A coluna “Inscrição imobiliária” apresenta uma tentativa de enquadramento geométrico aproximado, somente para fins de localização, entre os registros e as poligonais que representam os imóveis municipais no sistema de geoprocessamento. Em outras palavras, foram identificados quais imóveis seriam atingidos se a matrícula fosse desenhada sobre a componente espacial do cadastro imobiliário.

Neste momento observam-se diversas incongruências. Casos como os das matrículas 52.618-2ºORI e 139.749-2ºORI, que trazem, respectivamente, as palavras “fundos” e “parcial” junto à inscrição cadastral representam que há grande discordância entre o sistema da PMF e a delimitação do imóvel projetada do registro e indicam que importantes retificações devem ser feitas visando a integração entre as bases de dados. Mais da metade (55%) dos registros de propriedade pública municipal na costa norte não possuem correspondência direta com somente uma inscrição imobiliária como se desejaria num cenário ideal para o contexto.

Por fim, no campo “Usos” é possível verificar que em diversos casos mais de um uso é feito em uma área com um único registro. Algumas vezes esses diferentes usos são representados no cadastro da PMF por diferentes polígonos, como o caso da matrícula 41.103-2ºORI, onde cada área possui uma inscrição imobiliária única, outras vezes todos os usos se dão na mesma parcela, como o caso da matrícula 60.861-2ºORI.

**Mapa 03** - Imóveis de propriedade da PMF em Canasvieiras.



Fonte: Arquivo municipal SMDU e Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

O mapa 03 representa por meio de pontos a localização de imóveis de propriedade da PMF no distrito de Canasvieiras. Os pontos vermelhos (109 casos) referem-se aos lotes identificados no Geo/PMF como propriedade da Prefeitura Municipal de Florianópolis e os verdes (82 casos) os imóveis que possuem registro imobiliário.

Primeiramente é necessário esclarecer que a maioria dos pontos verdes se sobrepõe aos vermelhos, portanto esses registros referem-se à lotes já identificados pela PMF. Há exceções, registros que não possuem representação espacial (ex. matrícula 128.371-2ORI), mas são casos isolados.

A informação mais importante a se observar neste mapa é a quantidade de áreas em que a Prefeitura se autointitula proprietária (pontos vermelhos), porém sem a garantia de propriedade ou com garantia precária. Cada caso/ponto possui sua justificativa específica para ausência do registro e não cabe à essa pesquisa detalhar as particularidades de cada imóvel, no entanto os motivos enquadram-se nos já citados: natureza (uso comum do povo), falta de necessidade imediata, origem em parcelamentos ilegais, pendências judiciais ou ausência de atos administrativos e normativos.

Optou-se por representar somente o distrito de Canasvieiras por dois motivos, primeiro que sua feição permite a representação dos dados selecionados numa escala maior, portanto mais adequada e segundo que reflete grande parte dos dados que são identificados em outros distritos sem perdas significativas de informação.

A seguir são apresentados os dados referentes à origem do registro dos imóveis públicos municipais organizados de modo comparativo entre os distritos da costa norte (Cachoeira do Bom Jesus, Canasvieiras e Ingleses do Rio Vermelho) a fim de permitir uma análise comparativa de caráter quantitativo e, em seguida, qualitativo entre as áreas.

**Tabela 01** - Distribuição entre os distritos dos imóveis públicos municipais, por origem do registro.

<b>Origem</b>	<b>Cachoeira do Bom Jesus</b>	<b>Canasvieiras</b>	<b>Ingleses do Rio Vermelho</b>	<b>Total</b>
<b>Originário<sup>1</sup></b>	-	17	-	<b>17</b>
<b>Desapropriação</b>	04 <sup>3</sup>	01	06	<b>11</b>
<b>Compra</b>	03	01	01	<b>05</b>
<b>Doação</b>	13	04	07	<b>24</b>
<b>Parcelamento<sup>2</sup></b>	22	49	41	<b>112</b>
<b>Permuta</b>	-	01	-	<b>01</b>
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>73</b>	<b>55</b>	<b>170<sup>4</sup></b>

Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

Notas:

<sup>1</sup> Forma de aquisição *desvinculada de qualquer relação com titular anterior, não existindo relação jurídica de transmissão* (FERREIRA, 2003). Imóveis localizados no loteamento Canasvieiras, originalmente de propriedade da PMF.

<sup>2</sup> Referem-se aos imóveis adquiridos por reserva de espaço público em loteamentos e desmembramentos por meio das Leis nºs 6.766/79 (art. 22) e 6.015/73 (art. 213) e Decreto-Lei nº 271/67 (art. 4). A definição de qual instrumento legal a se aplicar depende da data de implantação do parcelamento e das condições legais em que se deu.

<sup>3</sup> Um dos 4 registros refere-se ao conjunto habitacional Vila União, que se subdivide num total de 186 áreas, a maioria destinadas à regularização fundiária e já ocupada por edificações residenciais unifamiliares particulares.

<sup>4</sup> São 170 imóveis registrados em 117 matrículas. Algumas matrículas possuem mais de um imóvel registrado.

Evidenciando a quantidade total de áreas registradas (considerando que algumas matrículas possuem mais de uma área registrada), mas desconsiderando os lotes localizados no conjunto habitacional Vila União observamos que num conjunto de 170 áreas públicas

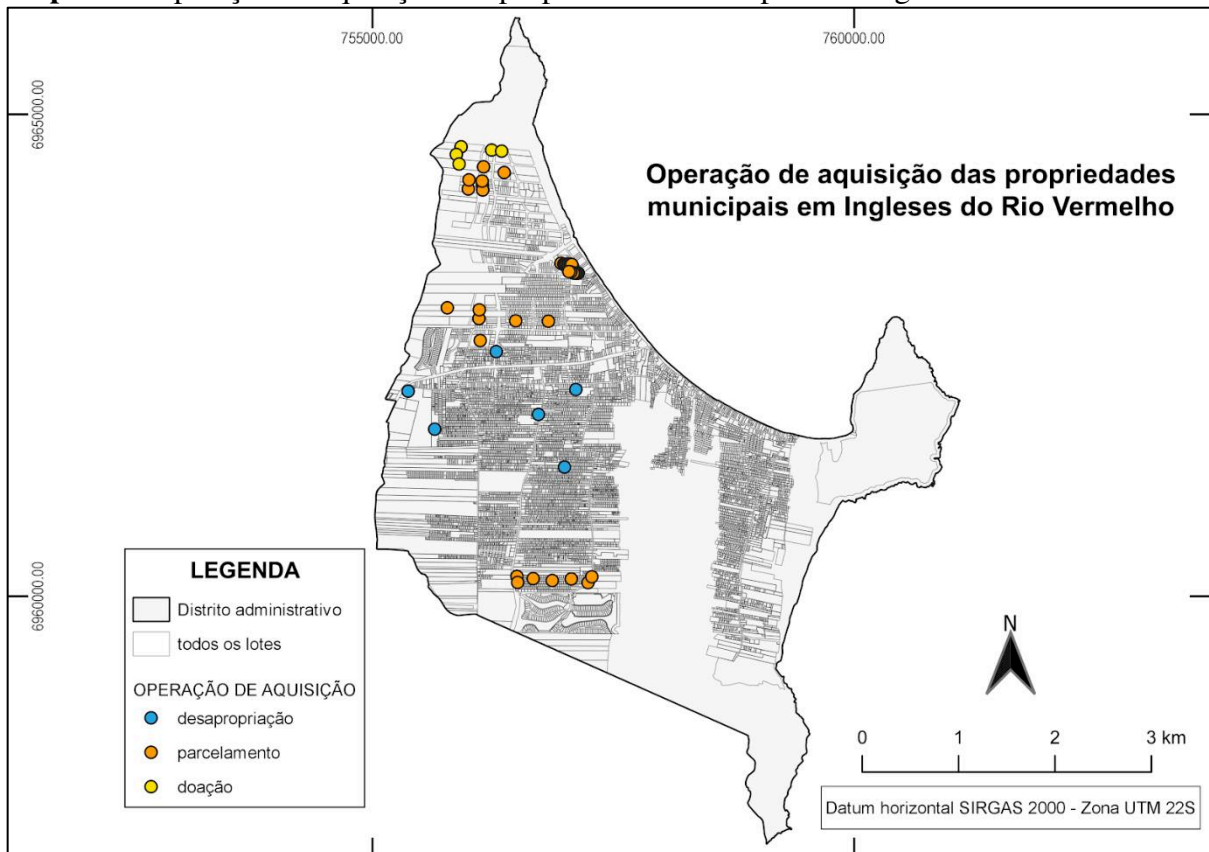
identificadas, o distrito de Canasvieiras possui um número maior (73) que os demais (42 em Cachoeira do Bom Jesus e 55 em Ingleses do Rio vermelho) revelando um maior grau de regularidade na propriedade dos imóveis nesse distrito pelo município.

Considerando os imóveis que tiveram origem em parcelamento do solo como desmembramentos e loteamentos, novamente o distrito de Canasvieiras possui maior representatividade. Os demais distritos superam Canasvieiras apenas na aquisição por doação, compra e, especialmente, desapropriação.

No caso em análise, a doação está, em maior parte, associada à parcelamentos do solo por desmembramento, onde mesmo havendo a obrigação de reserva de áreas públicas as transferências não se dão de forma “espontânea” como no caso de loteamentos que são regidos por lei específica.

As modalidades compra e desapropriação indicam a insuficiência de áreas públicas em relação à demanda de serviços (exceto no caso de regularização fundiária) e a necessidade de investimento público direto na aquisição de terras. De modo geral a necessidade de aquisição de terras sob estas modalidades indicam tanto a existência de parcelamentos ilegais que não reservaram áreas públicas como previsto na legislação, quanto ocupações históricas que precedem a legislação de parcelamento do solo.

**Mapa 04** - Operação de aquisição das propriedades municipais em Ingleses do Rio Vermelho.



Fonte: Arquivo municipal SMDU e Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

No mapa 04 podem ser vistas 03 das 04 formas de aquisição de propriedade municipal identificadas no distrito de Ingleses do Rio Vermelho (ver tabela 01), desapropriação, parcelamento e doação. Nota-se que este último também se originou de parcelamento, no entanto trata-se de desmembramento, que como já visto, não possui as mesmas prerrogativas legais (facilidade) que o loteamento para transferência de propriedade.

A modalidade compra não está representada no mapa pois refere-se ao registro de um imóvel que, devido a precariedade das informações espaciais na matrícula, não foi possível localizar (assim como 02 doações), no entanto, como consta no documento, situa-se próximo ao NEIM Gentil Mathias da Silva (próximo ao centro do mapa).

Esta última situação evidencia outro problema recorrente na identificação das propriedades públicas, sua dificuldade de localização, quase sempre associada à precariedade das informações topológicas descritas em registros e títulos de posse antigos. Nesse caso têm-se a propriedade (à quem pertence) e todos os ônus que dela decorrem, mas não é possível identificar a área (o que pertence).

Partindo para análise espacial da informação, ao observar o mapa pode-se identificar um evidente padrão de distribuição na forma de aquisição das propriedades. As desapropriações localizam-se sobremaneira na área central do mapa, área de maior adensamento populacional.

Neste contexto, a existência de uma zona caracterizada pela exclusividade ou predomínio de desapropriações indica a inexistência de parcelamentos legais do solo, portanto deve-se somar aos custos sociais da ocupação irregular do solo o valor da propriedade que foi ou deverá ser adquirida para atendimento da demanda (denominado custo social direto ou simplesmente custo real).

### ***Comcap***

A Autarquia de Melhoramentos da Capital - Comcap, devido uma integralização de capital<sup>15</sup> que decorreu de sua fundação em 01/07/1971 incorporou ao seu patrimônio diversos imóveis de propriedade da Prefeitura Municipal de Florianópolis (Leis nº 1469/76 e 1546/77). Houve grande impacto sobre a disponibilidade de imóveis públicos municipais localizados em Canasvieiras, especificamente no loteamento Canasvieiras aprovado em 1950, principalmente devido ao fato de todos os lotes possuírem registro imobiliário individualizado, exigência para a operação de incorporação.

Apenas naquele ato, segundo levantamento preliminar realizado junto ao cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis e sistema de geoprocessamento municipal, aproximadamente 80 imóveis deixaram de pertencer ao patrimônio municipal somente nesse loteamento. Não foram identificados dados confiáveis sobre outros imóveis que passaram por situação semelhante na região pesquisada.

## 4.2 DISTRIBUIÇÃO, USOS E FUNÇÕES DA PROPRIEDADE MUNICIPAL

A Prefeitura Municipal de Florianópolis reconhece que é necessária uma mudança de paradigma nos processos administrativos a fim de reestruturar seu modelo de gestão e planejamento, partindo do conhecimento da realidade do município como base fundamental para os processos de tomadas de decisão (PMF a).

---

<sup>15</sup> *A integralização de capital social consiste na incorporação promovida pelo sócio, que transfere o imóvel de sua propriedade para a empresa, passando o imóvel a ser representado pelas quotas ou ações correspondentes ao capital (1º TABELIONATO DE NOTAS E PROTESTOS DE ITAJAÍ).*

A partir da base de dados acessada: registros imobiliários, plantas situacionais de parcelamentos, cadastro alfanumérico e espacial, documentos e relatórios, com os dados agregados principalmente no Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário é possível estabelecer um série de relações e desenvolver análises com potencial para contribuir tanto com o desenvolvimento de uma base de dados acessível e integrada, como com o planejamento regional nos seus mais diferentes aspectos.

**Tabela 02** - Distribuição entre os distritos das áreas públicas municipais conforme seu uso.

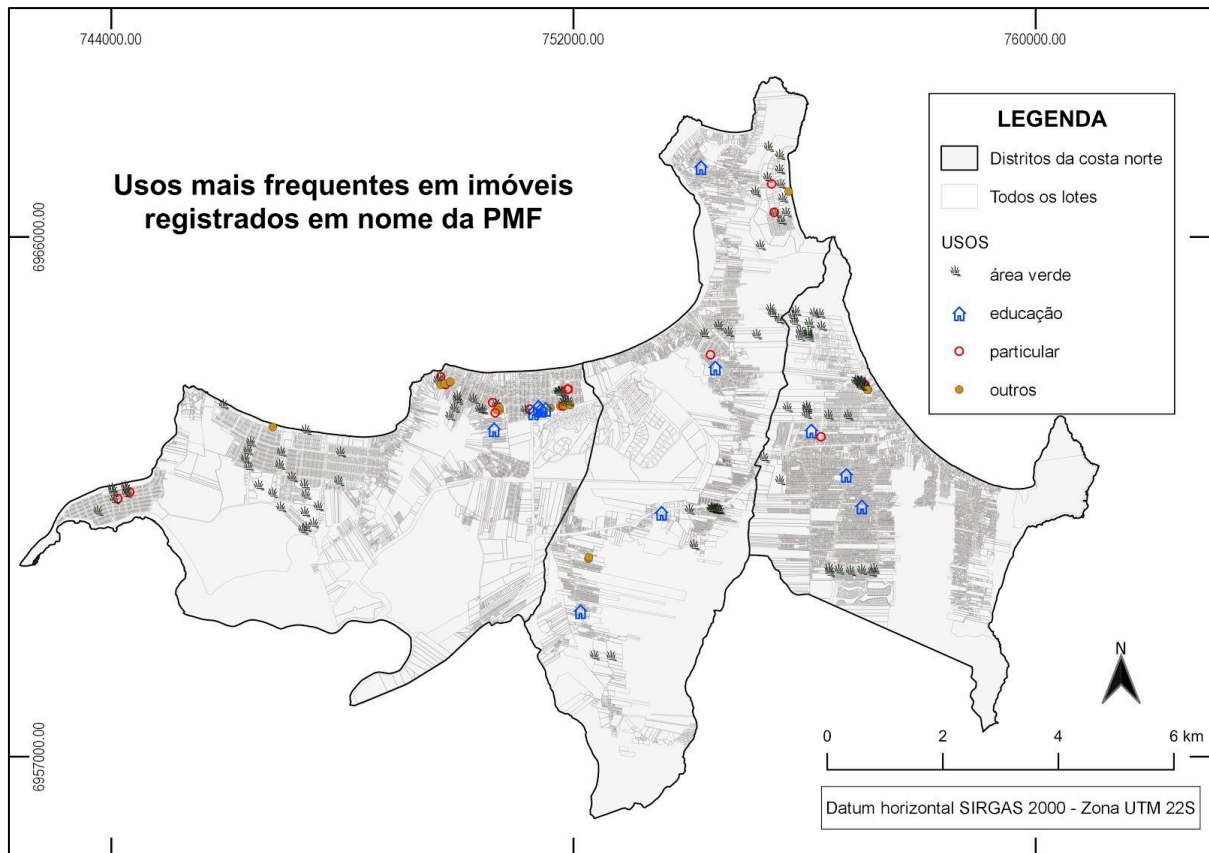
Usos	Cachoeira do Bom Jesus	Canasvieiras	Ingleses do Rio Vermelho	Total
Área verde	41	63	46	<b>150</b>
Educacional	05	04	03	<b>12</b>
Sanitário ( <i>inclui unidades de saúde</i> )	02	02	01	<b>05</b>
Segurança	-	03	-	<b>03</b>
Social e assistencial	177 <sup>1</sup>	01	01	<b>179</b>
Administrativo ( <i>inclui term. rod. e cemitério</i> )	-	03	01	<b>04</b>
Esporte, lazer e cultura	-	02	-	<b>02</b>
Particular ( <i>inclui outdoor e templo religioso</i> )	15	17	04	<b>36</b>
Outros ( <i>inclui sistema viário</i> )	03	03	03	<b>09</b>
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>98</b>	<b>59</b>	<b>400</b>

Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

Nota: <sup>1</sup> Inclui o conjunto habitacional Vila União (175 casas particulares e uma sede do conselho comunitário).



**Mapa 05** - Usos mais frequentes em imóveis registrados em nome da PMF.



Fonte: Arquivo municipal SMDU e Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário, 2019. Elaborado pelo autor.

A tabela 02 difere das anteriores por considerar a distribuição dos imóveis públicos por seu uso e não a sua quantidade total. Aqui, portanto, é necessário considerar que um único imóvel pode apresentar múltiplas funcionalidades. Motivo pelo qual o total de funções é maior que a quantidade de imóveis públicos. Como exemplo, tem-se no distrito de Ingleses do Rio Vermelho o imóvel matriculado sob nº 134.488-2ORI, onde compartilham o mesmo lote área verde, sede da intendência dos Ingleses, capela mortuária, EBM Professora Herondina Medeiros Zeferino e NEIM Ingleses I.

Considerados os usos que se têm dos imóveis públicos registrados chega-se ao total de 400. Número inflado devido aos 175 lotes destinados à regularização fundiária (Vila Cachoeira) e em sua maioria já ocupados por edificações particulares, mas ainda registrados em nome da PMF em uma única matrícula (46.573-2ORI).

Novamente Canasvieiras sobressai-se em relação aos demais em quase todos os seguimentos de uso devido a maior disponibilidade de áreas públicas registradas. Cabe novamente recordar que integram o universo de análise da pesquisa somente os imóveis registrados. Os usos e espaços utilizados pelo poder público municipal para prestação de serviço

são em quantidade maior dos apresentados aqui, porém localizam-se em áreas irregulares ou que carecem de formalização de propriedade.

Essa informação ganha ainda mais relevância ao considerar que a densidade demográfica do Distrito de Ingleses (com a menor disponibilidade de áreas) é mais que o dobro de qualquer um dos outros dois distritos.

O elevado número de áreas verdes em relação aos demais usos deve-se ao fato de que muitos imóveis adquiridos para outras finalidades, como EUCs, ainda não terem sido ocupados e que imóveis que, mesmo possuindo outros usos, possuem consideráveis espaços com cobertura vegetal ou que admitam o uso público recreativo ao ar livre.

Por meio da análise dos usos é possível também identificar os casos de desvio de finalidade de imóveis originalmente afetados como áreas verdes de lazer, mas destinados a outros usos, é o caso de algumas áreas onde são ofertados serviços sanitários, de segurança, e de esporte, lazer e cultura. Temos como exemplos a matrícula nº 142.406-2ORI, área verde do loteamento Daniela parcialmente ocupada por estação de tratamento de efluentes da CASAN e a matrícula nº 131.445-2°ORI, com origem no loteamento Praia de Jurerê 6º etapa, onde encontra-se edificado um posto da polícia militar.

Com considerável representatividade entre as categorias têm-se, também, os usos particulares, que incluem as ocupações comerciais e residenciais legais e ilegais, como os terminais de praia do loteamento América do Sol no distrito de Cachoeira do Bom Jesus (matrícula nº 26.508-2°-ORI) e templo religioso sobre a área verde 2 do loteamento Praia de Jurerê 4º etapa em Canasvieiras (matrícula nº 131.442-2ORI).

A legalidade ou ilegalidade do desvio de finalidade e da ocupação particular depende do cumprimento das regras e do respeito à legislação vigente. Quando um loteador, em comum acordo com o município define o local e o tipo de uso de uma área pública (ACI ou AVL) por ocasião da lei municipal de uso e ocupação do solo e da aprovação dos projetos de parcelamento do solo são (ou deveriam ser) consideradas as demandas instantâneas e potenciais para aquela área, fato que deveria contribuir para que os desvios de uso ocorressem com grande excepcionalidade.

Se, no caso dos desvios de finalidade por parte do poder público, temos de um lado os já citados casos de áreas verdes devidamente desafetados para edificação de unidades de saúde (ver seção 3.1.1), na maior parte dos casos inexistente qualquer ato jurídico ou administrativo que adeque a situação real às leis que regem o uso da propriedade pública. Muitas hipóteses poderiam ser levantadas aqui para tentar justificar essa situação, mas observações empíricas mostram que a falta de exigência e fiscalização por órgãos reguladores

da atividade pública, aliada ao desconhecimento sobre as propriedades públicas e seu regime jurídico-administrativo continuam a perpetuar o erro por parte de gestores municipais.

Já as ocupações particulares, derivam tanto de comércios que já foram regulares em algum momento passado, mas devido ao fim do acordo de ocupação ou mudança na legislação tornaram-se ilegais, como de indivíduos ou empresas que à revelia da vontade pública ocupam total ou parcialmente um imóvel.

Para uma melhor compreensão da proporção entre os imóveis de domínio da Prefeitura e aqueles efetivamente registrados como sua propriedade, selecionou-se aqueles ocupados por unidades de saúde e educação. Responsabilidade de secretarias que por razões legais e burocráticas necessitam maior rigor na gestão da propriedade.

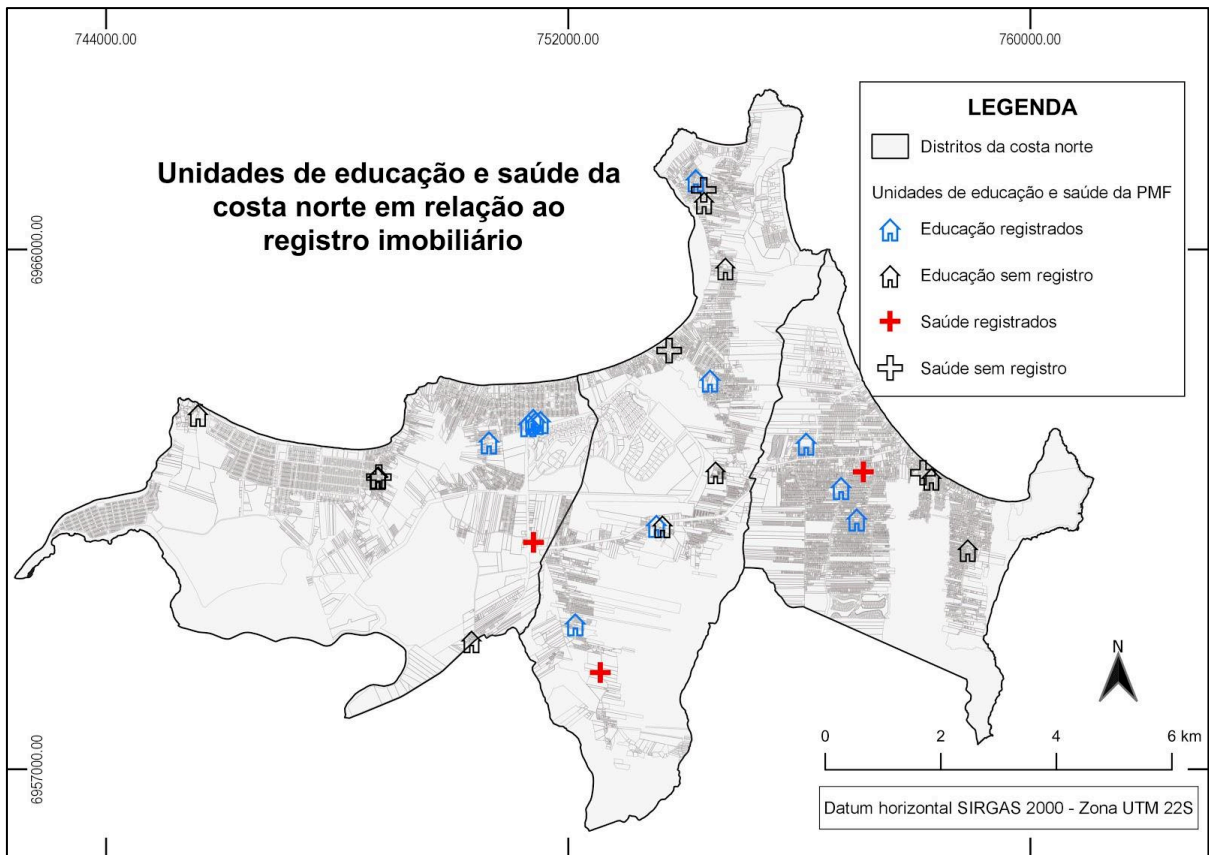
**Quadro 03** - Registro imobiliário em nome da Prefeitura Municipal de Florianópolis das unidades de saúde e educação municipais (mar/2019).

<b>Distritos</b>	<b>Unidades de SAÚDE</b>	<b>Situação registral (mat. 2ºORI)</b>	<b>Unidades de EDUCAÇÃO</b>	<b>Situação registral (mat. 2ºORI)</b>
<b>Canasvieiras</b>			EBM Osmar Cunha	41103
			EBM Virgílio dos Reis Várzea	108952
			EBM Jurerê	-
			NEIM Clair Gruber Souza	10472
			NEIM Doralice Teodora Bastos	108952
			NEIM Maria Terezinha Sardá da Luz	-
			NEIM Vicentina Maria da Costa Laurindo	-
			NEIM Vinculado Virgílio dos Reis Várzea	108952
			NEIM Vinculado Jurerê	-
	CS Canasvieiras	60861		
	CS Jurerê	-		
	Policlínica Norte	60861		
	UPA Norte da Ilha	60861		

<b>Cachoeira do Bom Jesus</b>		EBM Albertina Madalena Dias	3325
		EBM Intendente Aricomedes da Silva	98109
		EBM Luiz Cândido da Luz	-
		EBM Osvaldo Machado	3323
		NEIM Doralice Maria Dias	3328
		NEIM Franklin Cascaes	-
		NEIM Stella Maris Corrêa Carneiro	-
		NEIM Vila União	46573
		NEIM Vinculado Albertina Madalena Dias	3325
		CS Cachoeira do Bom Jesus	-
CS Ponta das Canas	-		
CS Vargem Grande	70196		
<b>Inglese do Rio Vermelho</b>		EBM Herondina Medeiros Zeferino	138113
		NEIM Inglese I	138113
		NEIM Inglese II	77837
		NEIM Luiz Paulo da Silva	-
		NEIM Maria Elena da Silva	-
		CS Inglese	67298
CS Santinho	-		

Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e sites <pmf.sc.gov.br/entidades/educa> e <pmf.sc.gov.br/entidades/saude/>, 2019. Elaborado pelo autor.

**Mapa 06** - Unidades de educação e saúde da costa norte em relação ao registro imobiliário.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e sites <pmf.sc.gov.br/entidades/educa> e <pmf.sc.gov.br/entidades/saude/>, 2019. Elaborado pelo autor.

Dos 32 imóveis levantados, somente 19 estão devidamente registrados em nome do município, valor que representa menos de 60% do total. Há um considerável equilíbrio na proporção de imóveis registrados por distrito, com destaque para Canasvieiras com 61,54%, seguido por Cachoeira do Bom Jesus com 58,33% e por último Ingleses do Rio Vermelho com 57,14%.

A ausência de registro se deve à simples inexistência do documento/inscrição ou em raros casos à existência de registro em nome de outro ente (público ou particular), como a EBM Luiz Cândido da Luz que se localiza em imóvel de propriedade da COMCAP sem qualquer averbação da disposição do imóvel ao município.

Apresentado um panorama da distribuição dos imóveis públicos de propriedade municipal, seus usos, origens e principais desafios de regularização, será abordada agora a relação entre a distribuição espacial desses imóveis e indicadores socioeconômicos.

### 4.3 IMÓVEIS E SERVIÇOS PÚBLICOS E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Indicadores são aqui entendidos como instrumentos, que associando variáveis, são capazes de mediar a teoria e as evidências da realidade a fim de identificar e traduzir de forma mensurável algum tipo de fenômeno social ou aspecto de uma realidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

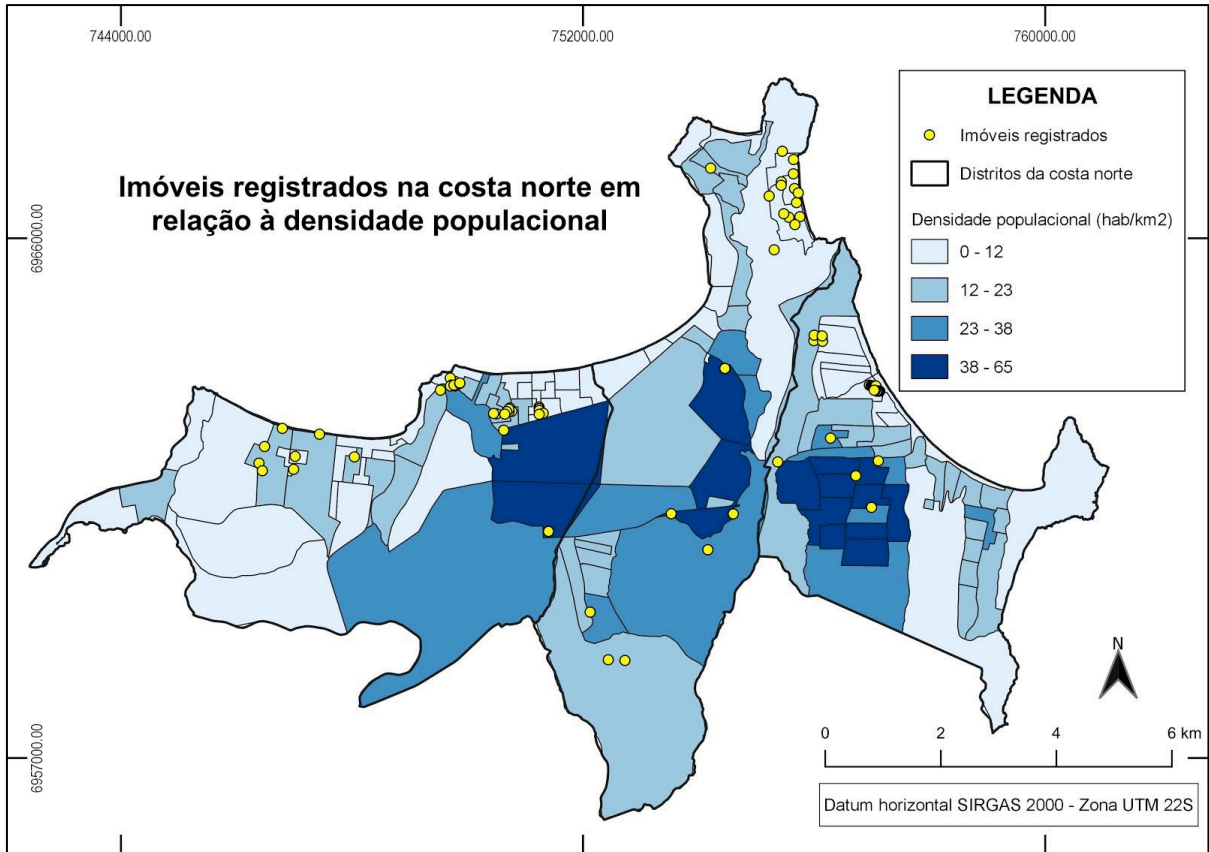
Neste momento a seleção e uso dos indicadores tem por objetivo demonstrar a relação entre os aspectos teóricos apresentados na fundamentação e os dados e informações obtidos com a análise do caso e objeto da pesquisa. Além de demonstrar a relação estabelecida entre a densidade de habitantes e equipamentos urbanos e comunitários, que segundo a Lei Orgânica municipal deverá ser considerada pelo município na execução da política de uso e de ocupação do solo (ver seção 3.1.2, par. 3).

Retomando resumidamente o conteúdo apresentado na fundamentação, tem-se que o investimento em serviços públicos possui relação direta e proporcional com a renda da população residente e que o estado distribui espacialmente os equipamentos urbanos considerando as diferentes frações de classes, ampliando assim a segregação social.

Dadas as limitações materiais e considerando a própria natureza desta pesquisa, foram selecionados apenas os equipamentos públicos de saúde e educação a fim de corroborar a bibliografia consultada.

Por extensão, dados e indicadores de população, moradia e renda foram relacionados à distribuição dos imóveis públicos registrados com intuito de verificar (ainda que de caráter incipiente e superficial) se a teoria aplicada aos investimentos públicos encontra reflexo também na propriedade legal municipal.

**Mapa 07** - Imóveis registrados na costa norte em relação à densidade populacional.



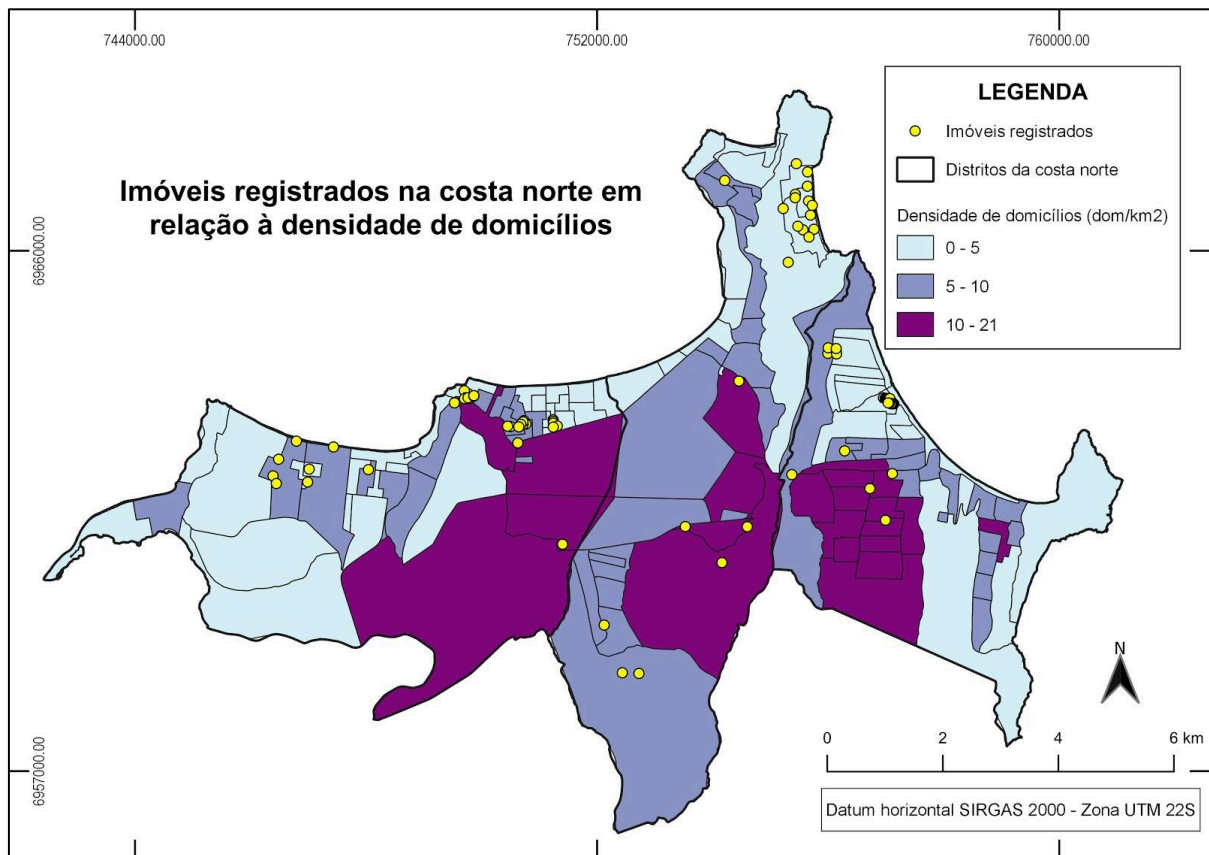
Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.  
Nota: valores referentes à população classificados pelo modo “quebras naturais”.

Como apresentado, cada distrito administrativo possui uma área que se destaca por figurar entre aquelas que possuem os valores mais elevados de adensamento populacional. Em Canasvieiras o destaque é dado para as comunidades situadas no entorno do Rio Papaquara e na Cachoeira do Bom Jesus o maior adensamento se dá na região centro-leste do distrito, onde encontra-se, também, a localidade de Vargem do Bom Jesus. Já nos Ingleses é no Capivari onde residem o maior número de habitantes por quilômetro quadrado, esse com grande predomínio de loteamentos e ocupações irregulares.

O mapa de população absoluta apresenta resultado muito semelhante, salvo duas pequenas alterações nas classes médias do modelo no distrito de Ingleses do Rio Vermelho.

Observa-se que os imóveis registrados se concentram nas duas classes mais baixas da classificação e aqueles que se localizam nas áreas mais densas originam-se, quase que na totalidade, de desapropriações. Há, portanto, para o caso em estudo uma relação diretamente proporcional entre a distribuição dos imóveis, sua origem e a densidade e legalidade da ocupação. Quanto menor a presença de parcelamentos regulares, maior o adensamento populacional e menor a quantidade de imóveis públicos registrados.

**Mapa 08** - Imóveis registrados na costa norte em relação à densidade de domicílios.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.

Nota: valores referentes aos domicílios classificados pelo modo “quebras naturais”.

Com resultado similar ao mapa de densidade demográfica, o mapa de densidade de domicílio, por contar com apenas três níveis de graduação, generaliza um pouco mais as áreas em virtude da densidade de sua ocupação. Novamente a maior parte dos imóveis de propriedade pública se mantêm fora das áreas com maior número de residências.

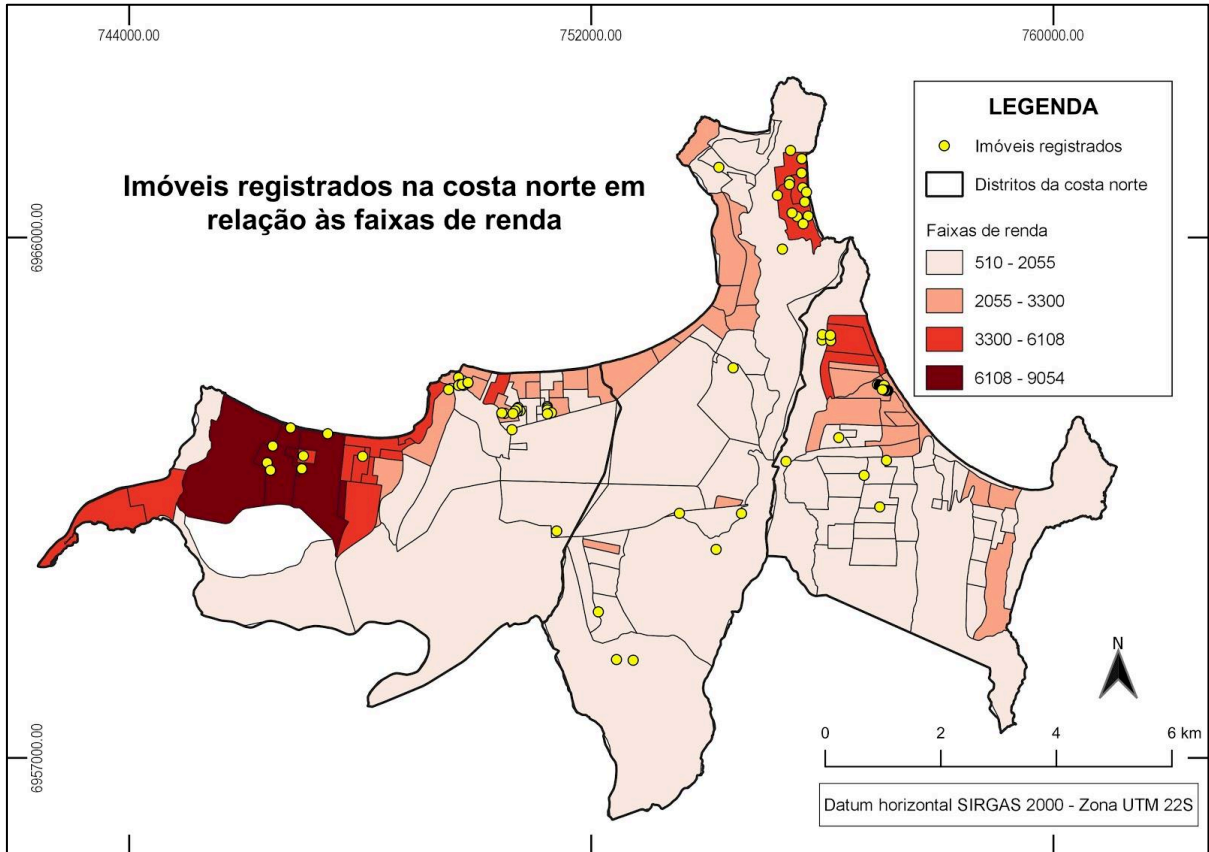
Há de se considerar que a diferenciação entre os espaços no meio urbano se materializa pelas relações sociais através do tempo, e que a localização dos domicílios e a propriedade da terra, são também influenciados pelas características dos primeiros períodos da ocupação da região, portanto é necessário contemporizar a informação e somente pesquisas específicas poderiam diferenciar os parcelamento ilegais contemporâneos das demais formas de ocupação.

Nota-se então uma clara diferenciação entre a cidade formal, com maior potencial para desenvolvimento da qualidade de vida (maior infraestrutura pública) e da cidade informal, ambientes com infraestrutura insuficiente onde novos espaços para oferta de serviços básicos e equipamentos de uso coletivo comumente são fruto da mobilização e pleito da população.



Dessa forma, a distribuição e localização dos imóveis públicos no espaço podem ser entendidos como um indicador da presença do estado no território.

**Mapa 09** - Imóveis registrados na costa norte em relação às faixas de renda.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.  
Notas: Valores referentes à renda classificados pelo modo “quebras naturais”; Salário mínimo à época (2010) R\$ 510,00.

**Tabela 03** - Rendimento familiar mediano<sup>1</sup> nas áreas de ponderação da costa norte.

Renda mediana <sup>2</sup>	Cachoeira do Bom Jesus	Canasvieiras	Ingleses do Rio Vermelho
Valor (R\$)	1.850,00	2.510,00	2.000,00
Salário mínimo <sup>3</sup> (%)	3,63	4,92	3,92
Total de domicílios	6034	6407	10254

Fonte: Adaptado da tabela 3345 SIDRA/IBGE - Censo demográfico.

Notas: <sup>1</sup> Por domicílios permanentes em 2010; <sup>2</sup> Representa o ponto médio dos rendimentos registrados e organizados em ordem crescente, diferente da renda média que é média aritmética do conjunto de todos os rendimentos nominais registrados na área; <sup>3</sup> Salário mínimo à época (2010) R\$ 510,00.

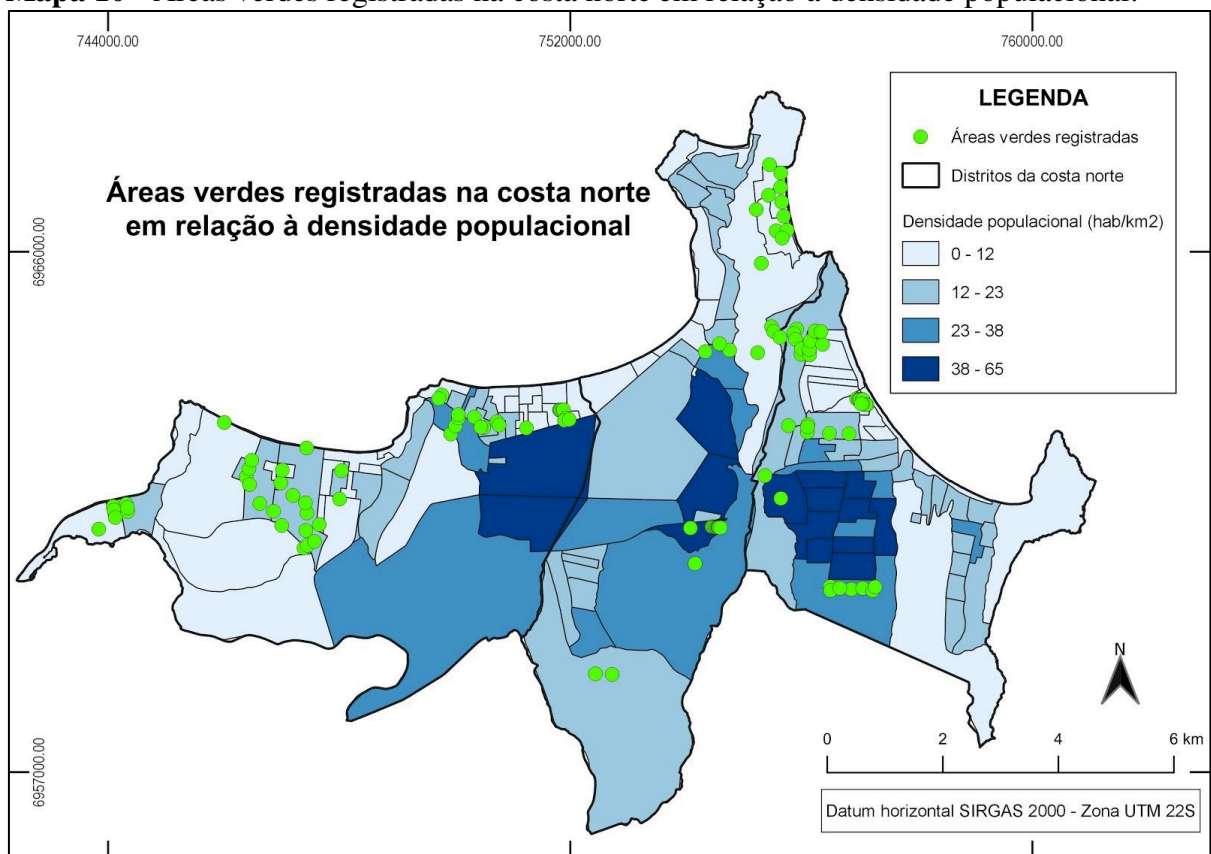
Por meio da distribuição da renda entre os distritos administrativos (áreas de ponderação), nota-se na tabela como se distribui e se concentra a riqueza *per capita* na área de estudo. Sobre Canasvieiras os números representam o que os indicadores já vinham sugerindo, trata-se do distrito com a maior renda mediana, com mais de R\$600,00 de diferença do último colocado, Cachoeira do Bom Jesus.

A primeira observação que se pode fazer no mapa é que a densidade demográfica é, de modo geral, inversamente proporcional às áreas com maiores faixas de renda na costa norte do município. Padrão típico de áreas periféricas à centros urbanos.

As áreas com maior concentração de “pontos” observadas à oeste e norte do mapa referem-se respectivamente aos loteamentos Praia de Jurerê e Praia Brava, dois empreendimentos voltados para o público com maior poder aquisitivo. O padrão determinado por sua configuração urbanística, o preço da terra e o fato de serem ocupações mais recentes são alguns dos fatores que influenciam sua menor densidade de ocupação.

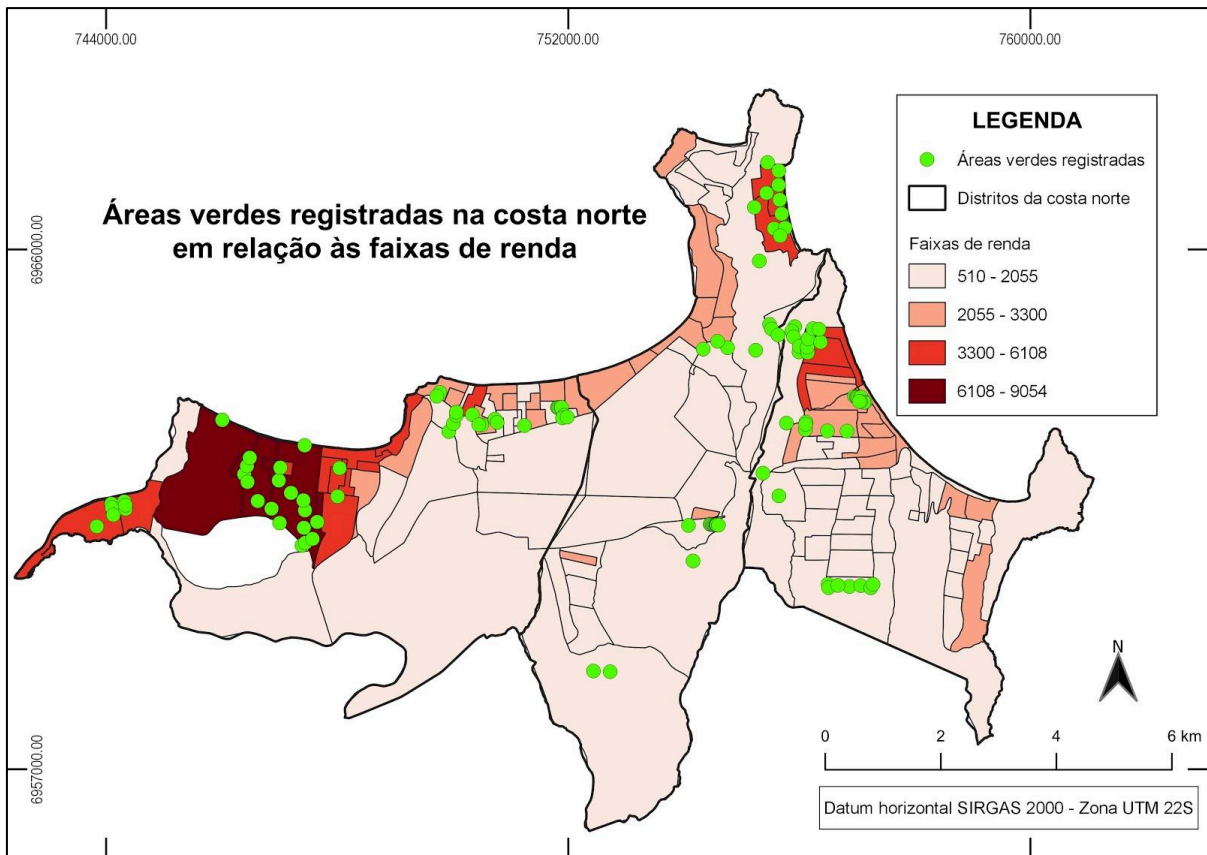
Novamente percebe-se que, tanto a maior concentração de renda, quanto a disponibilidade de imóveis de propriedade pública se dão em loteamentos legais, esses por sua vez localizados, em maior número na borda litorânea na região.

**Mapa 10** - Áreas verdes registradas na costa norte em relação à densidade populacional.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.  
Nota: valores referentes à população classificados pelo modo “quebras naturais”.

**Mapa 11** - Áreas verdes registradas na costa norte em relação às faixas de renda.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.  
 Notas: Valores referentes à renda classificados pelo modo “quebras naturais”; Salário mínimo à época (2010) R\$ 510,00.

Obviamente, seguindo o padrão de distribuição dos imóveis registrados, percebe-se maior concentração de áreas verdes em áreas de menor adensamento e maior concentração de renda.

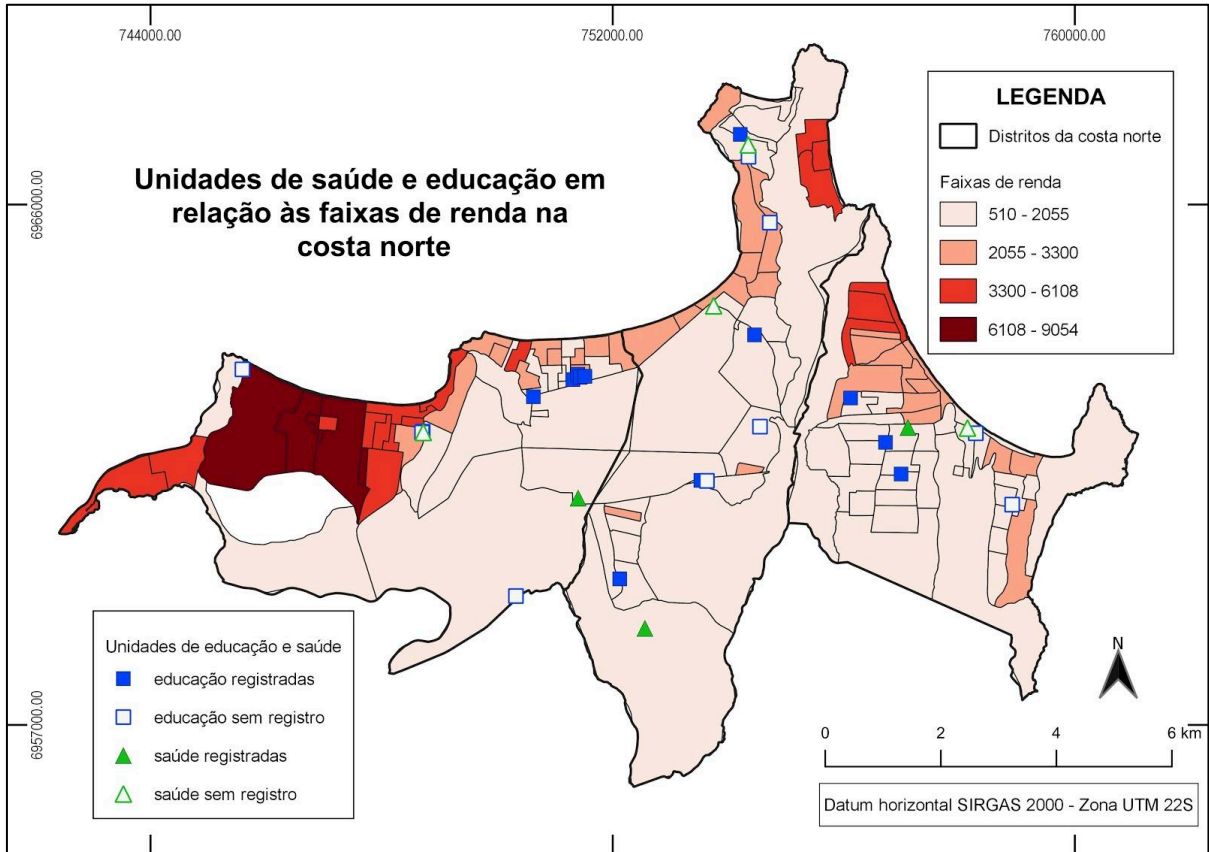
Aqui se visualiza a constatação que o IPUF fez em 2008 (ver seção 2.1.2, par. 4). Não se trata da insuficiência de áreas, mas sua má distribuição. A formação territorial por meio de loteamentos clandestinos é, segundo o órgão, a principal causa da ausência de áreas verdes. Com insuficiência geral de áreas públicas, as poucas áreas verdes existentes nesses espaços têm seu uso desvirtuado para atendimento da demanda de serviços básicos.

Algumas das áreas verdes em áreas com menor concentração de renda deve-se à existência de pequenos espaços verdes ou “parquinhos” que compartilham espaço com prédios públicos.

Diferente de alguns autores que defendem que as áreas verdes cumprem um significativo papel social (ver seção 2.2.1, par. 18 e 19), de modo geral são consideradas um EUC não essencial (não classificado como um serviço essencial). Em alguns casos as áreas

verdes de propriedade pública assumem apenas um papel como elemento paisagístico de status ou amenidade urbanística

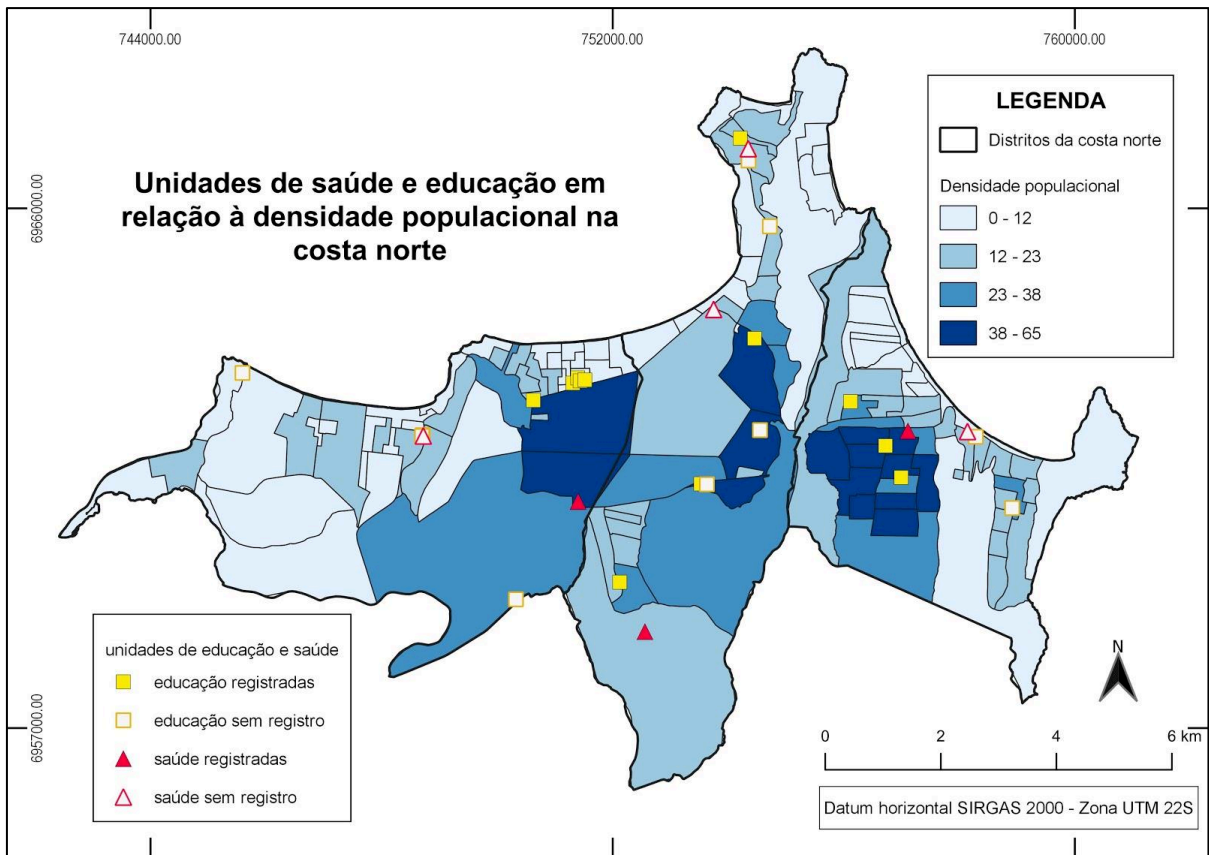
**Mapa 12** - Unidades de saúde e educação na costa norte em relação às faixas de renda.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.

Notas: Valores referentes à renda classificados pelo modo “quebras naturais”; Salário mínimo à época (2010) R\$ 510,00.

**Mapa 13** - Unidades de saúde e educação em relação à densidade populacional.



Fonte: Cadastro Administrativo do Patrimônio Imobiliário e SIDRA/IBGE, 2019. Elaborado pelo autor.

Nota: valores referentes à renda classificados pelo modo “quebras naturais”.

Os serviços de educação e saúde são as duas maiores classes em quantidade de serviços públicos oferecidos pelo município em equipamentos urbanos comunitários.

Diferente do que se via até o momento, agora não estão representados somente os imóveis registrados em nome de PMF, mas todas as unidades de saúde e educação municipais presentes na área de estudo. Também por conta disso há uma maior dispersão das unidades pelo território, sendo que a maioria se situa onde a renda é mais baixa.

Resgatando a interpretação que alguns autores fazem acerca da distribuição desigual dos equipamentos públicos no espaço, temos a afirmação de Maria Inês Sugai de que há um desequilíbrio em desfavor das comunidades mais pobres, pois, de modo geral, só serviços que não visam atender às necessidades básicas da população se localizam próximo às camadas populares. Similar é o entendimento de Sendra de que serviços desejáveis como escolas, que trazem benefícios à sua área de entorno, se localizam em áreas nobres.

Outros autores como Rossini afirmam que o Estado promove a ampliação da diferenciação entre os espaços urbanos priorizando determinadas áreas para investimento público. Ideias corroboradas por Corrêa quando afirma que o Estado promove a alocação

espacialmente diferenciada dos equipamentos de consumo coletivo favorecendo regiões de população com maior renda. Por fim, segundo Moraes a ausência ou presença de EUCs é representativa da desigualdade socioeconômica.

Em comum esses autores apresentam uma abordagem dual sobre os serviços e espaços públicos (serviços desejáveis *versus* estigmatizados, áreas nobres *versus* populares), característica comum às teorias aplicadas à interpretação de fenômenos socioespaciais. Cabendo ao pesquisador a partir daí contextualizar a teoria ao caso estudado e, sobretudo, ter compreensão da escala em que o fenômeno se dá.

Como a análise da formação socioespacial não é objeto desta pesquisa, cabe apenas constatar que neste caso a simples transposição das teorias gerais apresentadas é insuficiente para compreensão da realidade. Outras questões como pressões populares, critérios legais para o investimento público, conflitos de poder, estigmas, amortizações nos limites das áreas segmentadas, interesses políticos, histórico de ocupação e oferta de serviços privados devem ser consideradas para melhor compreensão do fenômeno.

Evidente que dada a natureza do serviço não é difícil compreender o motivo pelo qual as unidades situam-se próximo às populações de menor renda. Como um importante critério estabelecido pelo poder público para distribuição das unidades é a população absoluta então é natural, neste caso, que coincida com áreas de menor renda. É possível que haja uma relação direta com a valorização do espaço numa área de entorno próxima como a rua ou quadra, mas este nível de detalhamento não pode ser observado no mapa, além disso, foge ao escopo desta pesquisa.

Uma interpretação possível a partir da bibliografia consultada é a de Pereira (1993), que entendem a cidade como uma agente socializador que visa garantir as condições de reprodução da força de trabalho. Assegurando, portanto, a manutenção da educação e saúde da população.

Mesmo entendendo a capacidade do espaço de influenciar na reprodução das relações sociais por meio da imposição de suas formas é preciso lançar um olhar cauteloso para a complexidade de suas dinâmicas e tensões. Enquanto alguns eventos como a presença de imóveis regularizados de propriedade municipal que se localizam, predominantemente, em parcelamentos de padrão elevado ou o fato desses parcelamentos se localizarem mais próximo à orla (amenidade urbanística com alto valor agregado) podem ser explicados de modo simples e direto pelas teorias socioespaciais críticas, outras questões como a distribuição das unidades de saúde e educação com serviços de elevada qualidade situarem-se, de modo geral, em áreas com população de baixa renda necessitam de uma análise contextualizada e específica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendendo que o Estado necessita orientar suas ações materiais sobre o território por meio de critérios políticos e científicos bem fundamentados considerando a diversidade de relações e espaços que se estabelecem em sua área de domínio e que há uma tendência persistente de desvalorização das formas tradicionais de sociabilidade e apropriação dos espaços públicos, a presente pesquisa contribui com o conhecimento acerca da relação entre o poder público municipal e a população que usufrui do espaço urbano.

Os argumentos aqui apresentados tiveram o intuito de estimular novas análises e discussões sobre a influência que o Estado exerce na configuração territorial das cidades por meio de sua intervenção direta como agente produtor e reproduzidor do espaço. A organização da informação, o estudo de caso específico e a busca de respostas para problemas vinculados à gestão do espaço são questões essenciais para a minimização dos conflitos urbanos, e consequente melhoria da qualidade de vida da população.

A pesquisa foi estruturada em 05 capítulos, com destaque para àqueles dedicados ao referencial teórico (capítulo 2), à análise da legislação aplicada (capítulo 3) e ao desenvolvimento do estudo de caso (capítulo 4).

O segundo capítulo foi dividido em duas partes distintas, porém complementares. A primeira dedicada à interpretação da dinâmica socioespacial da cidade capitalista com ênfase na atuação do Estado e nos fatores que influenciam a alocação dos investimentos públicos, principalmente em oposição à ideia de cidade como uma totalidade homogênea. A segunda dedicada à normatização que rege atuação material do Estado sobre seu território por meio da disponibilidade de serviços em imóveis públicos.

Na primeira parte foi possível compreender as relações de poder na (re)produção do espaço urbano, com foco na segregação socioespacial observada nas cidades contemporâneas. Essa seção exerceu ainda a função de justificativa teórica para as análises exploratórias, qualitativas e quantitativas, que se seguiram.

Por meio da contribuição de diferentes autores foi possível perceber que os elementos observáveis e identificáveis no meio urbano refletem as características da organização social e espacial, compondo um ambiente heterogêneo e fragmentado, e que o acesso aos serviços públicos impacta diretamente na composição territorial do bairro e na qualidade de vida da população residente.

A cidade é interpretada de forma dialética em relação à sociedade que à produz, com espaços formais e informais, alguns com maior dificuldade de obtenção do registro imobiliário tanto para imóveis públicos, quanto particulares.

Ficou aceito que a atuação do Estado como agente formulador das políticas territoriais não se dá de forma neutra e baseada apenas em critérios técnicos e dados objetivos, mas eventualmente atua como um amplificador da diferenciação entre os espaços, distribuindo de forma desigual recursos e equipamentos.

Numa abordagem objetiva, a segunda parte teve o propósito de discutir e estabelecer as definições legais e conceituais que se têm acerca de bem público, com especial contribuição do direito urbanístico. Pôde-se pensar a identificação e classificação do imóvel público a partir de sua titularidade e sua utilidade. Ambas com impacto direto no quarto capítulo onde é apresentado um estudo de caso sobre as áreas públicas municipais.

O capítulo deixou claro que equipamentos e serviços não devem ser analisados isoladamente no contexto urbano, merecendo destaque e centralidade na elaboração de políticas públicas e no planejamento da ocupação e desenvolvimento do meio urbano.

O terceiro capítulo é dedicado à elaboração de uma síntese analítica da legislação federal, estadual e municipal aplicada à aquisição, uso e ocupação do solo especialmente sobre a área de estudo.

Contextualizando historicamente a legislação e apresentando um panorama dos direitos e deveres que regem a propriedade pública, grande ênfase foi dada ao parcelamento do solo. Viu-se que até a década de 1960 pouco progresso tinha sido feito, mas foi a partir desse período que a questão da dominialidade das terras públicas foi abordada com maior critério, garantindo o domínio do município sobre as áreas públicas situadas em loteamentos legalmente inscritos.

Na década de 1970 com as leis de Registros Públicos e de Parcelamento do Solo importante avanço foi feito na legislação federal, como a necessidade de registro público, a relação entre oferta de área e densidade de ocupação estimada e a obrigação do município indicar o traçado das futuras áreas destinadas ao domínio público. É também na Lei de Parcelamento do Solo que são estabelecidas punições ao loteador ilegal e a caracterização do crime por sua atitude.

Outra importante contribuição, já nos anos 2000 veio com o Estatuto da Cidade estabelecendo a função social da cidade e da propriedade, dando caminhos para seu cumprimento e direitos para o município em caso de descumprimento.



Se autodeclarando como garantidor da função social da cidade e do bem-estar dos cidadãos de Florianópolis, o PDM regulamenta e contextualiza as leis federais à realidade a aos objetivos locais. Ênfase foi dada para suas contribuições nas definições de equipamentos comunitários e áreas verdes. No entanto, observou-se a existência de algumas lacunas e confusões contidas na Lei que podem gerar insegurança tanto jurídica, quanto para população.

Por fim, dada a complexidade do tema e as diversas implicações em todos os setores da esfera municipal foi apresentado uma breve descrição da história oficial da gestão do patrimônio imobiliário na estrutura administrativa do município. Foi identificada a centralidade da Gerência do Patrimônio Imobiliário e suas instabilidades, como as constantes transferências entre órgãos da administração pública até que chegasse à Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana, sua atual locação.

O quarto capítulo é onde foi apresentado o estudo de caso sobre a aquisição, usos e distribuição dos imóveis públicos municipais a partir das referências dos capítulos mencionados anteriormente.

O registro imobiliário foi considerado o elemento central na análise, tanto por caracterizar a propriedade, identificar o proprietário e seus direitos sobre o imóvel, como por seu potencial para servir como inventário dos bens imóveis para administração pública. Dessa forma foram considerados como unidade imobiliária somente os imóveis que possuem matrícula, ainda que nem todas as ocupações e áreas de domínio público municipal a possuam.

Viu-se, então, que o parcelamento do solo possui especial importância uma vez que se relaciona, direta ou indiretamente com todas as formas de aquisição da propriedade pública. É a legalidade do parcelamento o principal determinante para a suficiência de áreas públicas em relação à demanda de serviços e, portanto, a necessidade de compra ou desapropriação de novas áreas.

Dente os distritos estudados, um destaque pode ser dado à Canasvieiras. Distrito com maior renda mediana, evidencia a relação inversamente proporcional existente entre renda e densidade demográfica na área de estudo. Sua menor densidade de ocupação se deve à um maior grau de regularidade na propriedade, o que faz com que possua uma maior disponibilidade de áreas públicas registradas. Quanto menor a presença de parcelamentos regulares, maior o adensamento populacional e menor a quantidade de imóveis públicos registrados.

Um único imóvel pode apresentar múltiplas funcionalidades e estar suscetível ainda ao desvio de finalidade, tanto por ocupações particulares, regulares ou não, ou pelo próprio poder público. Um dos usos mais sensíveis à essa relação de interesses e poder são as áreas

verdes. Ainda que em elevado número, boa parte se deve a muitos imóveis que ainda não foram ocupados, usos compartilhados ou que até o momento admitiam algum precário uso público recreativo ao ar livre. Além de muitos desses espaços terem seu uso desvirtuado para atendimento da demanda de serviços básicos.

Na parte final do capítulo foram estabelecidas comparações entre a distribuição de imóveis e indicadores socioeconômicos. Especial atenção foi dedicada às unidades de saúde e educação. Significativa parcela dos imóveis que oferecem esses serviços localiza-se em áreas com menor faixa de renda. Constatação, que num primeiro olhar vai de encontro aos argumentos apresentados na fundamentação sobre a distribuição desigual dos equipamentos públicos no espaço. Como se observou, a simples transposição das teorias gerais apresentadas é insuficiente para compreensão da realidade e outros conceitos e métodos devem se somar para uma retratação mais fiel do fenômeno.

Em conjunto os capítulos apresentam um panorama amplo e conciso sobre alguns aspectos da gestão territorial na costa norte de Florianópolis, tendo como objeto em comum a distribuição e utilização dos imóveis públicos municipais.

Resgatando as implicações do parcelamento ilegal, viu-se que com a intenção de obter o maior lucro possível pela terra comercializada geralmente são suprimidas todas as áreas que deveriam ser destinadas ao uso público, dificultando o acesso dos futuros compradores à espaços de lazer ou institucionais.

Descumpridas a exigências mínimas e necessárias ao bem-estar da comunidade (implantação de infraestrutura básica), os problemas de ordem urbanística e social afetam sobretudo o poder público, que terá que arcar com os custos herdados pela omissão do loteador, como a implantação de infraestrutura e aquisição de áreas, e os cidadãos com maior vulnerabilidade social, sujeitos aos desafios da cidade informal.

Quanto maior for a legalidade e regularidade do espaço produzido, maior será o número de áreas públicas e seus benefícios para comunidade. No entanto não se pode cair na armadilha da causalidade e apenas opor-se à existência desse tipo de parcelamento, sob o risco de negar o acesso à moradia a boa parte da população.

Mesmo com a ampla produção irregular do espaço, no caso da distribuição dos equipamentos de saúde e educação notou-se uma ação do Estado no sentido de equilibrar e ampliar o alcance da prestação dos serviços.

Assim se confirma a hipótese inicial da pesquisa de que com exceção de alguns serviços estratégicos como saúde e educação, a localização e distribuição dos imóveis públicos

não segue uma lógica formal de planejamento urbano e que quanto menor a renda da população, menor é a disponibilidade de imóveis públicos.

Os mapas apresentados evidenciam essa segregação ou divisão social do espaço. Não se caracterizam apenas como registros de padrões heterogêneos de uma dada realidade, mas se compreendidos como representação de um processo dialético de formação socioespacial, podem indicar a orientação dos investimentos públicos futuros e áreas de interesse para investimento de capital, bem como zonas de conflito e vulnerabilidade social.

Ainda que o PDP se preocupe com a dimensão socioespacial do uso dos equipamentos comunitários e áreas verdes, quando exige que no parcelamento a oferta dessas áreas deverá ser proporcional à densidade de ocupação projetada e que a definição do local e tipo de uso devem considerar as demandas instantâneas e potenciais para região, a ausência na estrutura administrativa municipal de um órgão ou setor relevante e com competência para gerenciar as múltiplas demandas relacionadas às áreas públicas dificulta a aplicação da legislação e oculta as dimensões sociais e espaciais da problemática.

#### ***Limitações, sugestões e observação final***

Algumas das limitações encontradas no desenvolvimento desta pesquisa afetam diretamente os resultados obtidos.

Uma informação que não pôde ser considerada, mas seria de grande importância para a análise realizada é o tamanho e proporção das áreas verdes. Para que se obtenha maior precisão e melhor significado nos resultados é necessário considerar a área total de áreas verdes em relação à área dos distritos administrativos ao à população residente. Vide o exemplo do Parque do Travessão Sul, que com 217.883,47m<sup>2</sup> localiza-se na Cachoeira do Bom Jesus e nos mapas foi representado pelo mesmo símbolo que áreas com menos de 500,00m<sup>2</sup>.

Outro caso, um pouco mais comprometedor para os resultados foi o dos mapas “Distribuição das unidades de saúde e educação na costa norte em relação às faixas de renda” e “Distribuição das unidades de saúde e educação em relação à densidade populacional” por apresentarem incoerência temporal. Os dados de renda e população foram obtidos do censo realizado em 2010, já os EUCs são aqueles existentes em 2019. Não foi possível obter informação confiável sobre as unidades existentes à época do recenseamento, mas informações extraoficiais indicam que a situação e localização dos imóveis eram muito próximas da atualidade.

Durante a elaboração e após a conclusão da pesquisa notou-se algumas lacunas e temas que podem ser trabalhados em investigações futuras. Seguem algumas sugestões:

- Expandir o objeto de estudo para todos os imóveis de uso público (incluindo estaduais, federais e propriedades particulares) independente de registro imobiliário. Necessário para melhor compreender o papel do Estado na produção do espaço por meio da oferta de serviços e garantir uma interpretação mais fiel de suas complexas relações espaciais;
- Atualização com informações a serem obtidas no próximo recenseamento. Reaplicação de metodologia similar à aqui utilizada a fim de se obterem dados temporais comparativos e compreender de que forma a oferta de serviços se relaciona com as mudanças nos indicadores socioeconômicos;
- Análise comparativa do preço da terra entre parcelamentos legais e clandestinos a fim de melhor compreender a forma com a qual o mercado imobiliário influencia a composição da população residente, a produção do espaço urbano e a oferta de serviços;
- Análise sobre o desvio de uso de áreas públicas. Muitos imóveis atualmente recebem um uso diferente daquele para que foram originalmente e/ou legalmente destinados. Algumas hipóteses merecem ser investigadas dadas as recorrentes críticas direcionadas à administração pública: a má interpretação das demandas sociais, a mutação que é característica da dinâmica cultural, a latente desigualdade socioeconômica na capacidade de acesso à terra, interesses escusos de membros das classes dirigentes, fiscalização insuficiente (proposital ou não) e falta de competência no planejamento urbano pelo município.

No desenvolvimento da pesquisa ficou evidente a complexidade que envolve a abordagem do tema, trazendo alguns exemplos de registro e imóveis e como cada um tem sua especificidade, que é necessário uma boa organização e conhecimento especializado e dedicado para transformar as informações disponíveis em ações reais estratégicas sobre o espaço urbano.

Por vezes, nas ações de planejamento há a tendência de supervalorização do funcionalismo e do determinismo espacial e menosprezo das relações sociais de poder que agem diretamente sobre a produção do espaço. Tal perspectiva suprime uma visão crítica do processo comprometendo sua eficácia.

Os equipamentos urbanos comunitários contribuem de forma significativa para qualificação do espaço urbano e dada sua distribuição desigual é necessária uma nova perspectiva de planejamento urbano com maior integração humana e valorização dos espaços de uso coletivo.

Contribuir para que o indivíduo conheça seu território, seu habitat, os fatores que determinam e influenciam suas relações socioespaciais é de significativa importância para que ele se transforme em um agente de interação e intervenção no espaço urbano no qual está inserido.

É na contribuição que almeja levar aos agentes do planejamento municipal e aos cidadãos de Florianópolis que esta pesquisa busca se legitimar.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Sérgio Luís. **Espaço público: do urbano ao político**. São Paulo: FAPESP: Annablume, 2008.

ALBERNAZ, Paula. **Reflexões sobre o espaço público atual**. In LIMA, Evelyn Furquim Werneck; MALEQUE, Miria Roseira (organizadoras). *Espaço e cidade: conceitos e leituras*. 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

ARFELLI, Amauri Chaves. **Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamentos do solo**. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 9, n. 33, p. 33-51, jan./mar. *Revista dos Tribunais*, 2004. Também disponível em <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>>. Último acesso em 23 de março de 2019.

BARAT, Josef. **Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Econômico Social; Instituto de Pesquisas, 1979.

BERTOGLIO, Daiane Cristina. **Gestão da sustentabilidade urbana: diagnóstico do desempenho social no ambiente construído em Jurerê Internacional, Santa Catarina, Brasil como subsídio de administração estratégica**. Florianópolis, 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. **Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina**. Florianópolis, 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório; LOCH, Carlos. **Uma proposta de reforma cadastral visando a vinculação entre cadastro e registro de imóveis**. Florianópolis, 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico.

CASTELUCCI, Amilton Higino. **Análise da distribuição espacial de equipamentos de educação na Ilha de Santa Catarina, Sul do Brasil.** Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia.** 6. ed. São Paulo; Perspectiva, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** 4. ed. São Paulo: Ática, 2003.

CORREIA, Paulo Dias. **Políticas de solos no planejamento municipal.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOMBROWSKI, Vivian Caroline Koerbel. **Aspectos teórico-jurídicos da ocupação do solo urbano.** Florianópolis, 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Também disponível em <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PDPC0992-D.pdf>>. Último acesso em 23 de março de 2019.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano.** Curitiba: Intersaberes, 2012.

FARRET, Ricardo Libanez. **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana.** São Paulo: Projeto, 1985.

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo.** 4a ed. São Paulo: Liv. Pioneira Ed., 1984.

FIGUEIREDO, Rodolfo Antônio. **Elementos para a gestão ambiental urbana: direito ambiental e urbanístico, políticas públicas e planejamento municipal.** Análise [Jundiaí], v. 4, n. 7, p. 29-37, mar. 2003.

GONÇALVES, Maria Flora. **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. (Novas Perspectivas, 40).

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1997.

GOUDARD, Beatriz. **Localização da implantação de unidades básicas de saúde utilizando lógica fuzzy e sistemas de informação geográfica**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2014.

GUERRA, Antonio Teixeira. **Novo dicionário geológico-geomorfológico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Centro de Pesquisas Urbanas. **Quando a rua vira casa**: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 3. ed. Rio de Janeiro: Projeto, 1985.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS - IPUF. **Termo de referência para elaboração do plano diretor de uso do solo dos balneários da costa norte da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, 1977.

KREBS, Alzira Pereira. **Legislação urbana e (des)construção da urbanidade**: uma análise observacional dos efeitos das leis municipais na perspectiva de um técnico. Florianópolis, 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Também disponível em <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS3027.pdf>>. Último acesso em 23 de março de 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **Cidades brasileiras**: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

LOPES, Gabriel Bertimes Di Bernardi. **Legislação Ambiental Brasileira e os impactos socioambientais do Condomínio Residencial Costão Golf**. Florianópolis, 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.



MARX, Murillo. **Cidade brasileira**. São Paulo: Melhoramentos, 1980.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de apoio - CTM**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros / Organizadores: Egláisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico / Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Brasília, 2010.

MORAES, Anselmo Fábio de. **Análise dos processos de definição utilizados pelas prefeituras, para o local de implantação de equipamentos urbanos comunitários (EUCs), em municípios do estado de Santa Catarina**. 2013. 169 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2013.

PEREIRA, Camila Cesário. **A importância do cadastro técnico multifinalitário para elaboração de planos diretores**. Florianópolis, 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

PEREIRA, Elson Manoel. **Gestão do espaço urbano: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis**. 1992. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina.

RAMBO, Luiz Inácio. **Uma Proposta Para Conexão do Registro de Imóveis ao Cadastro Imobiliário Urbano**. Florianópolis, 2005. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Área de Concentração em Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989.

ROSSINI, Cristiane Camillo. **A segregação na distribuição dos equipamentos de infraestrutura urbana, na cidade de Santa Maria/RS.** Florianópolis, 2005. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Geografia.

SANTOS, Milton. **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHÄFER, Karine Lise. **Forma urbana e equipamentos comunitários como referenciais na elaboração de projetos urbanísticos:** o caso de Navegantes - SC. Florianópolis, 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

SCHÄFER, Karine Lise; OLIVEIRA, Lisete Terezinha Assen de. **Manual de equipamentos comunitários.** Florianópolis, 2012.

SHIGUNOV, Tatiana. **Conexão entre o cadastro e o registro público de imóveis:** análise crítica visando a aplicação da Lei nº. 10.267/01. Florianópolis, 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In MARICATO, E. (organizadora). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p.21-36.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Ed. da UFSC (Coleção urbanismo e arquitetura da cidade), 2015.

TEICOFSKI, Eduardo Fabrício. Bens Públicos in: HARGER, Marcelo (coord.). **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

TIRLONI, Dilvo Vicente. **Floripa planejamento e gestão**. Florianópolis: Palavracom, 2016.

TRAMONTINI, Daiane Sandra. Gestão na Administração Pública: uma reflexão das relações entre os sujeitos e o Estado na garantia de direitos fundamentais. in: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart de; MOTA, Sergio Ricardo Ferreira (Org.). **Direito, teorias e sistemas: estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC**. Florianópolis: Insular, 2015.

VAZ, Murad Jorge Mussi. **A produção do espaço público em Florianópolis: as praças e a vida urbana**. 2016. 1 v. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2016.

### ***Referências eletrônicas***

1º TABELIONATO DE NOTAS E PROTESTOS DE ITAJAÍ. **Escritura Pública de Integralização de Capital Social com Imóveis: O que é**. Disponível em: <<http://www.tabelionatoitajai.com.br/escritura-integralizacao-de-capital/>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

ALMEIDA, Renato de. **A cidade e espaço urbano em sala de aula: teoria e prática**. 2010. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/04/artigo-2a21.pdf>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

FERREIRA, Alexandre. **Formas de aquisição da propriedade imóvel: Estudos sobre as diversas formas de aquisição da propriedade móvel, como acessão e usucapião**. DireitoNet, 2003. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1361/Formas-de-aquisicao-da-propriedade-imovel>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010: Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação**. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_gerais\\_amostra\\_a\\_reas\\_ponderacao/default.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra_a_reas_ponderacao/default.shtm)>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010: Áreas de Ponderação - Resultados da Amostra**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/apps/areaponderacao>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. **Acervo**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Acervo?nivel=19&unidade=4205407005001#/S/CD/A/Q>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Parques e Áreas Verdes**. 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/item/8051>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

NOGUEIRA, Wagner Rodolfo Faria. **Parcelamento do solo**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3866](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3866)>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

OLIVEIRA, Lucimara Albieri de; MASCARÓ, Juan José. **Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de lazer**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 59-69, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/view/3737/2090>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

Prefeitura Municipal de Florianópolis - PMF. **Geoprocessamento**. Geo corporativo. Disponível em:

<<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/geo/index.php?cms=geo+corporativo&menu=0>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Geoprocessamento**. Histórico. Disponível em:

<<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/geo/index.php?cms=historico&menu=0>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Rede de espaços públicos**. Acesso à orla. Disponível em:

<<http://espacospublicos.pmf.sc.gov.br/acoes-programas/aceessos-orla.html>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

SENDRA, Joaquin Bosque; DELGADO, Montserrat Gomez; JIMÉNEZ, Antonio Moreno; POZZO, Francesco Dal. **Hacia un sistema de ayuda a la decisión espacial para la localización de equipamientos**. Estudios geográficos, tomo LXI, nº 241, 2000, p. 567-598.

Disponível em:

<<http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/542/604>>. Último acesso em 07 de outubro de 2019.

SIQUEIRA, Santiago. **Florianópolis**: Distritos administrativos. Geografia Escolar. Disponível em:

<<https://www.geografiaescolar.com.br/2016/06/florianopolis-distritos-administrativos.html>>. Último acesso em 29 de julho de 2018.

STACHELSKI JUNIOR, Nelson Roberto. **Atendimento IBGE**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[nelson.stachelski@ibge.gov.br](mailto:nelson.stachelski@ibge.gov.br)> em 15 de agosto de 2018.