

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

Victor Bitencourt Amarante

Regularização Fundiária Urbana:
um estudo exploratório do Programa Lar Legal e da Reub-S em Florianópolis

Florianópolis
2022.2

Victor Bitencourt Amarante

Regularização Fundiária Urbana:
um estudo exploratório do Programa Lar Legal e da Reub-S em Florianópolis

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marina Toneli Siqueira

Florianópolis

2022.2

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Amarante, Victor Bitencourt

Regularização Fundiária Urbana : um estudo exploratório
do Programa Lar Legal e da Reurb-S em Florianópolis / Victor
Bitencourt Amarante ; orientadora, Marina Toneli Siqueira,
2022.

109 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico,
Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Regularização fundiária.
3. Programa Lar Legal. 4. Reurb-S. I. Siqueira, Marina
Toneli. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

À Jaíne, por tanto e por tudo,
à Madalena, pela minha ausência,
e à minha família, pela onipresença

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFSC e ao AMA, por criarem um ambiente de excelência para o aprendizado acadêmico e o aprimoramento pessoal, ao Itaparica (em todas as suas versões) e a todas as amigas que fiz e que me acompanharam nestes anos de curso, em especial, à Jaíne, pela paciência e suporte. Agradeço também à minha orientadora, Marina Toneli, também pela paciência mas, principalmente, pela contribuição enorme dada a cada conversa, orientação e mensagem de apoio. A Marina também foi responsável por me apresentar ao Marcelo Leão, elemento imprescindível para que este trabalho evoluísse. Entre videochamadas e sequências intermináveis de mensagens e áudios (de ambas as partes), cada interação era uma verdadeira injeção de ânimo e conhecimento, pelo qual serei eternamente grato. Agradeço, ainda, ao Gustavo e à Rita pelos conselhos, pelos livros, pela experiência emprestada e pela amizade. Cada um enriqueceu de uma forma este trabalho e sou muito grato a todos. Agradeço, sobretudo, à minha família, pelo amor incondicional, mesmo à distância. Sem o amor deles, não sei se conseguiria.

[Não são poucas as culturas que têm na terra uma divindade especial e todas lhe dedicam tributo. Algumas a chamam de pai, pátria, e outras de mãe, *pachamama*. Mas toda sociedade humana tem se organizado segundo as possibilidades que lhe dá a terra em que lhe coube viver, aprende a conviver com o vento gelado dos polos ou o calor sufocante dos trópicos, modifica, constrói, interfere, mas vive da terra. (MARÉS, 2011, p.17)]

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo estudar o acesso à terra urbana através dos instrumentos que existem hoje no contexto brasileiro e catarinense. Parte-se, para tanto, de uma contextualização histórica, jurídica e conceitual da trajetória da terra urbana no Brasil, dos direitos que a cercam e da segregação socioespacial que se apresenta. Por meio de uma pesquisa exploratória, pretende-se analisar e comparar dois instrumentos distintos que visam concretizar o acesso à terra e suas possíveis implicações: a Reurb-S e o Programa Lar Legal. Espera-se que esse trabalho contribua para a melhor compreensão desses instrumentos, de forma a ensejar futuras reflexões críticas e, quem sabe, aprimoramentos.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Programa Lar Legal; Reurb-S.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 APRESENTAÇÃO E MOTIVAÇÕES	10
1.2 OBJETIVO E METODOLOGIA	16
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2 O QUE É A TERRA URBANA E POR QUE ELA É TÃO IMPORTANTE?	21
3 DA POSSE À PROPRIEDADE: O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	30
3.1 BRASIL COLÔNIA E SEU SISTEMA DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO	30
3.2 BRASIL IMPÉRIO: LEI DE TERRAS E ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA	31
3.3 SÉCULO XX: O CAPITAL, A CIDADE E O MERCADO IMOBILIÁRIO	34
3.4 AS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX E O COMEÇO DO SÉCULO XXI	40
4 INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL	45
4.1 DIREITO À CIDADE X DIREITO À MORADIA X DIREITO À TITULAÇÃO	45
4.2 INTRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA	48
4.3 INSTRUMENTOS EM ESTUDO: REURB-S E PROGRAMA LAR LEGAL	51
4.3.1 A Reurb-S	52
4.3.2 O Programa Lar Legal	56
4.3.2.1 Histórico e características fundantes	56
4.3.2.2 Sobre o programa	58
5 DA TEORIA À PRÁTICA: O CASO DE FLORIANÓPOLIS	65
5.1 INTRODUÇÃO SOBRE O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	65
5.1.1 Contexto Histórico	66
5.1.2 A informalidade na cidade	68
5.2 APLICAÇÃO DA REURB-S EM FLORIANÓPOLIS	70
5.3 APLICAÇÃO DO PROGRAMA LAR LEGAL EM FLORIANÓPOLIS	80
5.5 COMPARAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PLL E REURB-S NO CASO DE FLORIANÓPOLIS	92
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO E MOTIVAÇÕES

Como futuro arquiteto e urbanista, me peguei envolto em sentimentos controversos com relação às possibilidades de atuação e de real contribuição para uma sociedade mais “livre, justa e solidária”, como dito na Constituição Brasileira de 1988. Porém, ainda que o Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, seus professores, meus colegas de graduação e a própria universidade como um todo tenham me oferecido um conhecimento adequado e de alta qualidade para imaginar o futuro, fossem nas disciplinas obrigatórias ou nas inúmeras atividades extra-classe oportunizadas, a verdade é que, mesmo enquanto avançava nos estudos, algumas dúvidas persistiam.

Conforme a graduação de arquiteto e urbanista se desenrolava, aprendia a melhor representar, conceber, problematizar, imaginar e, porque não, sonhar o espaço em diversas escalas, para diversos usos, sempre sendo estimulado a expandir os contextos e investigar os pretextos, mas me faltava algo. Afinal, nunca havia me debruçado com afinco sobre meu principal questionamento: **o que, de fato, é o espaço?** Qual a real natureza desse espaço que ocupamos, e que objetivamos transformar?

Milton Santos define o espaço da seguinte forma:

“O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre eles especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos naturais e artificiais.” (SANTOS, 2008, p. 78)

A própria definição de espaço dada por Milton Santos é um ótimo exemplo de si mesma, pois a definição contém uma série de elementos que se relacionam, tal qual a sua definição de espaço. Podemos apreender, de imediato, dois elementos explícitos dessa definição de espaço, “objetos” e “relações”, mas que só podem ser realmente explicados e entendidos a partir de outros elementos, agora ainda implícitos, como “paisagem” e “sociedade”.

Os objetos artificiais, por um lado, são qualquer coisa transformada pelo homem, enquanto que os naturais, por outro, são aqueles ainda “inalterados pelo esforço humano”, i.e. a primeira natureza. Esses objetos (isolados, sobrepostos, intercalados), compõem a paisagem, que é sempre heterogênea, composta por

fragmentos de paisagens naturais e artificiais, a depender da natureza dos objetos que a compõem. O conceito de paisagem é fundamental para entendermos o conceito de espaço e, como esperado, também possui diversos desdobramentos. Ao dizer que “paisagem é tudo o que nossa visão alcança, (...) formada não apenas de volumes mas também de cores, movimentos, odores, sons, etc” (SANTOS, 2008, p. 68), o professor Milton Santos está se referindo à paisagem como materialidade, seja ela formada por objetos materiais ou não, mas abrindo espaço para a noção da cultura humana agindo sobre o espaço material.

Essa materialidade construída é fonte das relações sociais e subsídio da própria sociedade, visto que “a sociedade existe com objetos”, e “é com estes que se torna concreta”. Ao mesmo tempo em que “fixa relações sociais do passado”, registrando o acúmulo do tempo em sua atualidade, a materialidade estará sempre sujeita a novas atualizações, porque a vida e a sociedade estão sempre em movimento e ambas são indissociáveis da paisagem. O espaço seria, enfim, a conjunção da paisagem com a sociedade, formando um “par dialético” que “se complementa e se opõe”. (SANTOS, 2008)

Sendo assim, o espaço funciona como um meio, que materializa em suas formas construídas, em seu aspecto prático-sensível, as funções, os interesses e os processos sociais. Essa definição concisa acerca do trabalho de Milton Santos sobre o espaço certamente não dá conta de satisfazer minha indagação inicial. No máximo, nos dá condições de identificar alguns dos elementos que compõem o espaço, sem, no entanto, justificá-los. Para complementar a análise (dentro dos limites deste trabalho de conclusão de curso), é preciso acrescentar mais um elemento: a produção, o trabalho, esse esforço humano aplicado às atividades necessárias à nossa própria reprodução, individual e coletiva.

“É a maneira com que se dá a produção, e o intercâmbio entre os homens, que dá um aspecto à paisagem. O trabalho morto (acumulado) e a vida se dão juntos, mas de maneiras diferentes. O trabalho morto seria a paisagem. O espaço seria o conjunto do trabalho morto (formas geográficas) e do trabalho vivo (contexto social).” (SANTOS, 2008, pg. 79)

A produção, aqui tratada em sentido amplo, abarca também as etapas de circulação, distribuição e consumo, além da produção em sentido estrito. Dessa forma, abarca o conjunto da sociedade como um todo, já que não há quem não participe da produção em pelo menos um desses momentos. Em último caso, somos todos consumidores de produtos e de espaços (SANTOS, 2008).

Cada etapa da produção exige objetos distintos, também chamados de instrumentos de trabalho, e a distribuição desses objetos na paisagem variam conforme as necessidades de cada etapa da produção (SANTOS, 2008). Porém, independentemente de qual etapa diga respeito, com a expansão dos valores capitalistas para todas as áreas da vida, não só os próprios instrumentos do trabalho viraram mercadoria, como toda a paisagem também. A própria vida é financeirizada a passos largos, impondo às relações estabelecidas entre pessoas e coisas / entre pessoas através das coisas uma lógica cada vez mais restrita, pois cada vez mais mercadológica. As próprias relações avançam para um estado de simples mercadorias, sendo as relações de trabalho pioneiras quanto a isso.

Em um modelo de sociedade onde tudo é mercadoria e os meios de produção são restritos a um grupo específico, a desigualdade é o resultado mais esperado. Isso porque os controles dos meios de produção pelos capitalistas garantem um sistema de transferência de renda permanente e constante entre empregados e empregadores, na forma da mais-valia¹. Sendo excessivamente oneroso à classe trabalhadora produzir para consumir, enquanto extirpada dos meios de produção, só lhe resta se submeter à exploração.

A exploração existente na cadeia de um produto qualquer, como o ouro, por exemplo, não é diferente da exploração da cadeia do algodão, da soja, dos eletrônicos ou de qualquer outra mercadoria à disposição, em sua esmagadora maioria. A violência pode ser maior ou menor, de um jeito ou de outro, velada ou explícita, mas sempre estará presente enquanto, a cada novo trabalhador contratado, se multiplicarem os ganhos em uma quantidade maior do que a repassada a aquele que, com o empenho de sua força de trabalho, proporcionou o incremento de valor à mercadoria. Estará igualmente presente quando as condições de trabalho forem piores do que poderiam ser. Isso porque a desigualdade é uma espinha dorsal do modo de produção capitalista, necessária à sua adequada manutenção, ainda que preceda à consolidação desse sistema.

Porém, se quase todos os objetos da paisagem foram transformados em mercadorias, dos automóveis às próprias estradas e os destinos, as origens e tudo aquilo encontrado entre um e outro, é fato que nem todas as mercadorias se

¹ A mais-valia é um termo empregado pelo sociólogo Karl Marx para definir a disparidade entre o salário pago pelo empregador e o valor produzido e agregado pelo trabalhador.

comportam da mesma forma. Ao privatizar a terra (objeto da paisagem / instrumento do trabalho / meio e condição da vida humana), se privatiza o acesso ao espaço que se desenvolve acima dela, restringindo seu uso livre. Ainda, ao equiparar a terra à qualquer outra mercadoria, permitimos que ela seja indiscriminadamente acumulada, e os danos decorrentes desse acúmulo são perversos.

A terra como mercadoria assume a natureza de coisa privada. Nunca ignorei o fato de que vivemos em uma sociedade capitalista e de que o neoliberalismo tensiona ao máximo a ideia de que “tudo é mercadoria” e, portanto, passível ser comercializado. Mas, nessa relação mecanizada com os termos e conceitos, costumava aplicar esse entendimento “apenas” a todo corpo material que ocupava um espaço, mas não efetivamente ao espaço em si. Quando consegui compreender que ao privatizar o espaço, realizando o cercamento da terra, condicionaram a dignidade do direito de existir ao direito de possuir, meu entendimento sobre as condições das cidades e da produção do espaço foi alterada.

A terra como mercadoria é a base das desigualdades, principalmente, por dois motivos: 1) a terra é tão indispensável para a reprodução da vida humana neste planeta quanto o ar, a água e os alimentos e; 2) a terra é indispensável para a produção de *qualquer outro* produto ou mercadoria produzida pelo homem, já que ocupar um espaço físico é condição necessária para a existência. A terra filtra a água da chuva, tornando-a potável quando o sistema está em equilíbrio, e permite que as plantas e animais se desenvolvam, provendo nossos alimentos. É sobre a terra (e muitas vezes *com* a terra) que construímos nossos abrigos, trazendo-nos conforto e segurança contra as intempéries e ameaças diversas. É sobre a terra que o cotidiano se desenrola, e é através dela que estabelecemos nossas relações uns com os outros e com os demais objetos da paisagem.

Negar o acesso à terra a alguém, em suma, não é diferente de negar o acesso à água ou ao alimento, ainda que todo um sistema de valores sociais construídos historicamente e transformados em ideologia nos distanciem dessa percepção. Sendo a vida um direito, porque permitimos que a água, a natureza (de onde provém nossos alimentos) e a terra, elementos indispensáveis à sua reprodução, sejam tratados como mercadoria, só disponíveis para quem possa pagar? Qualquer um pode viver sem o ouro, o algodão, a soja, os eletrônicos e as demais mercadorias que foram inventadas ao longo do desenvolvimento da humanidade; no entanto, sem a terra saudável, sequer existe possibilidade de vida digna para nós.

Além da essencial reprodução da vida humana, um outro aspecto destaca-se na transformação da terra em mercadoria: o seu impacto na geração de riqueza. Se todo corpo ocupa um espaço, então não é possível produzir, fazer circular e consumir mercadorias sem um suporte que as apoie, e esse suporte é a terra. Essa relação essencial com qualquer modelo de produção demonstra mais um elemento perverso da sua privatização, indicando que quem controla o acesso à terra detém uma enorme influência sobre *qualquer* mercado produtivo, muito além do mercado imobiliário, incluindo as condições de produção e o tempo de giro de capital de qualquer produto. Por isso a terra mercadoria se comporta dentro do sistema capitalista de forma tão singular, em uma lógica que só se aplica a ela, e com tantas nuances e particularidades.

Ainda assim, é necessário considerar o impacto do Estado frente a este sistema econômico e à privatização da terra. No Brasil, temos um Estado no qual a disputa de interesses historicamente pende para o lado das classes dominantes, sendo ora conivente, ora promotor das desigualdades fundiárias, em um relacionamento eternamente marcado por relações clientelistas (ARANTES, VAINER, MARICATO, 2000). Um aparato regulatório exagerado convive tranquilamente com o exercício arbitrário do poder coercitivo estatal, removendo populações carentes com uma mão, enquanto anistia, com a outra, grandes latifundiários. (MARICATO, 1982). A aplicação dos recursos públicos é igualmente arbitrária, mas nunca aleatória, formando verdadeiros “corredores de infraestrutura”, não para atender às necessidades de produção em massa de moradias, mas para atender aos interesses da classe dominante.

A soma desses elementos cria um ambiente favorável à especulação imobiliária², capaz de entregar lucros exorbitantes a quem for capaz de aguardar (ou provocar) os investimentos públicos e as alterações legislativas necessárias à sua violenta valorização. Nesse sentido, Tarcyla Fidalgo nos diz:

“Nas últimas décadas, a propriedade tem se mostrado mais relevante para fins de acumulação de capital do que a própria produção, dado o privilégio do rentismo nas dinâmicas capitalistas na atualidade. Por sua vez, o protagonismo da propriedade se liga diretamente à regulação legal, que lhe garante proteção por meio do poder de coerção a ela emprestado pelo Estado.” (RIBEIRO, 2021, p. 13)

² A especulação imobiliária, segundo Campos Filho (2001), pode ser definida pela apropriação privada dos lucros provenientes de melhorias financiadas pelo coletivo, especialmente de investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos.

Este trabalho de conclusão de curso, ainda que se preocupe com o acesso à terra de forma geral, foca na terra urbana. A reforma agrária nunca feita deixa de fixar no campo um enorme contingente de trabalhadores, enquanto uma industrialização marcada por baixos salários garante que boa parte desse contingente não será contemplada pelo mercado formal de habitação. Com um mercado imobiliário excludente e com a ausência de políticas sociais interessadas em ao menos mitigar esse processo (MARICATO, 1982), a urbanização brasileira acaba por materializar, na paisagem, a desigualdade social que a sustenta.

Um salário que não contemple o custo com moradia não retira do trabalhador a necessidade de morar. No entanto, sem a possibilidade de acesso ao mercado formal, “mercado pelas relações capitalistas de produção” (MARICATO, 1982, p. 155), resta à essa população a coabitação, os cortiços, as favelas, o lote ilegal e a autoconstrução, verdadeiros expedientes de subsistência. Considerando a realidade da urbanização brasileira, temos um cenário onde “estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária” (RIBEIRO, 2021, p. 161 apud MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017) e estar na irregularidade fragiliza o vínculo e a segurança que o morador tem permanecer onde está. O risco de desapropriação pode reduzir o interesse em investir em melhorias e a irregularidade restringe as opções de crédito possíveis, rebaixando o valor dos imóveis. Isso para não mencionar os diversos impactos na qualidade de vida individual e coletiva dos moradores de áreas informais com relação ao acesso à uma casa segura e salubre, à disponibilidade de infraestrutura urbana e mobilidade, à proximidade com locais de trabalho, comércio e serviço, à implantação de equipamentos sociais e coletivos, como postos de saúde, escolas, praças e instituições culturais, entre outros.

O mercado, no geral, nunca se importou muito com essa realidade, enxergando esses imóveis como um “vasto território-de-reserva, capaz de ser capturado “no momento certo” (ROLNIK, 2015), principalmente a partir do uso do poder coercitivo do Estado para remoções e reintegrações, mas também a partir da compra direta a valores módicos. Como solução para esse cenário, o Estado brasileiro tem, mais recentemente, trabalhado com o intuito de desjudicializar, simplificar e massificar a conversão da posse em propriedade através de mecanismos de titulação da propriedade, confiando que, a partir disso, o mercado fará “o resto”. Raquel Rolnik considera essa visão uma verdadeira utopia:

“A utopia da mágica da propriedade consiste na ideia de que, uma vez que os pobres tenham a terra titulada, o mercado fará o resto. Ou seja, o mercado proverá infraestrutura e serviços para todos, oferecerá crédito formal e autorregulará o mercado imobiliário inflado pela entrada desses novos ativos e clientes.” (ROLNIK, 2015, p. 169)

De fato, as experiências internacionais de titulação que se limitaram ao registro patrimonial, sem investimentos em infraestrutura e serviços, pouco foram capazes de promover mudanças significativas nas condições de vida dos beneficiários, tampouco integraram esses espaços geralmente segregados ao restante do tecido urbano, mesmo que contíguo (ROLNIK, 2015). A legislação brasileira atual, no entanto, aborda a questão da regularização fundiária de forma mais ampla do que apenas a titulação de propriedade, exigindo para o seu êxito que sejam consideradas também as dimensões urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais.

Agora, será que a legislação nacional e programas locais prevêm os mecanismos necessários para sua integral aplicação? Será que, na aplicação da lei, todos esses mecanismos são efetivamente aplicados ou existem arbitrariedades? Se a realidade fundiária materializa essa desigualdade, de onde ela surge e como pode ser enfrentada? Se a terra urbana é um nó, como desatá-lo? A fim de conhecer melhor alguns dos instrumentos voltados ao acesso à terra urbana, suas possibilidades, implicações e contradições, decidi realizar neste trabalho de conclusão de curso um estudo exploratório, analisando e comparando a aplicação de duas ferramentas distintas: o Programa Lar Legal (PLL), iniciativa do poder judiciário de Santa Catarina, e a Reurb, instrumento de legitimação fundiária oriundo da Lei Federal n. 13.465 de 2017. Para que essa comparação fosse melhor realizada, foquei no contexto de Florianópolis, buscando explorar sua realidade urbanística, o processo de produção do seu espaço urbano e a utilização dos dois instrumentos de acesso à terra localmente.

1.2 OBJETIVO E METODOLOGIA

Como destacado na seção anterior, minha preocupação, com este trabalho de conclusão de curso, volta-se para o acesso à terra urbana e os instrumentos que existem hoje no contexto brasileiro, em especial, no caso de Florianópolis. Meu objetivo, portanto, é realizar uma pesquisa exploratória, analisando e comparando instrumentos distintos que visam concretizar o acesso à terra e suas possíveis implicações. Como futuro arquiteto, conhecer a realidade e o contexto social de nosso

país e população ampliará minha sensibilidade para novas formas de propor soluções a velhos problemas. Como futuro urbanista, explorar as causas e consequências da segregação socioespacial, bem como o papel do Estado e das políticas públicas na sua evolução permitirá que eu atue com mais responsabilidade e tato, haja vista a complexidade do tema. A regularização fundiária é um desafio complexo que depende do comprometimento e da atuação de diversos atores, entre eles, do arquiteto e urbanista. Justamente por sua complexidade, este campo de atuação profissional estará melhor servido se os profissionais que nele atuarem expandirem seus conhecimentos multidisciplinares para facilitar o diálogo entre os agentes de diversas áreas e formações. Daí a intenção de analisar dois institutos jurídicos, mas que possuem amplas aplicações e implicações no espaço urbano, nossa matéria prima e obra em eterna construção. Ainda, os institutos dependem da atuação de arquitetos urbanistas na elaboração de levantamentos socioespaciais, planos urbanos, projetos de melhorias de edificações, infraestrutura e espaços públicos, entre outros. De forma a aprofundar essa compreensão, foram escolhidas duas ferramentas de regularização fundiária disponíveis em Florianópolis, o Programa Lar Legal, do judiciário catarinense, e a Reurb-S, instrumento oriundo de legislação federal cuja aplicação é responsabilidade do poder executivo municipal.

A metodologia do trabalho, de natureza exploratória, incluiu uma abordagem emergente, na qual o tema geral do trabalho, o aprofundamento teórico e as primeiras descobertas empíricas foram guiando os passos seguintes. Neste contexto, destaco as seguintes etapas do trabalho:

- Revisão bibliográfica sobre os temas espaço e paisagem, planejamento urbano, história da ocupação do território nacional e as dinâmicas migratórias, a terra como mercadoria, urbanismo brasileiro, informalidade fundiária, entre outros;
- Pesquisa acerca dos instrumentos vigentes de acesso à terra no Brasil a partir das leis que os instituíram, artigos acadêmicos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado, manuais de cursos sobre regularização fundiária, entre outros;
- Visita às instituições Prefeitura Municipal de Florianópolis, mais especificamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), e à Coordenadoria do Programa Lar Legal, sediada no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC);

- Pesquisa de documentos nos arquivos dos processos existentes de regularização fundiária em Florianópolis (Reurb-S da Serrinha e PLL da Tapera);
- Conversas com agentes das instituições públicas visitadas, com foco nas particularidades existentes na aplicação dos instrumentos analisados, com o objetivo de captar o procedimento institucional pertinente à cada instituto;
- Consulta aos materiais disponíveis nos sites da Prefeitura Municipal de Florianópolis como o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o mapa de geoprocessamento, modo a contribuir com a compreensão do procedimento institucional;
- Consulta aos canais de mídia desses entes públicos, para conhecer como é a transparência e a divulgação de informações relacionadas à Reurb e ao Programa Lar Legal, bem como a manifestação pública de seus agentes em peças jornalísticas;

As etapas de trabalho apresentadas acima demonstram o que foi feito e para onde os esforços foram direcionados. Tão importante quanto, porém, é destacar o que não foi feito, e o porquê. A partir da quantidade de temas relacionados, foi preciso decidir o escopo de aprofundamento e como abordá-los. Foi um enorme desafio equilibrar o que mencionar com mais densidade e o que trazer com menos profundidade para conseguir executar a trajetória de conhecimento pretendida. Já a regularização fundiária, objeto de estudo, possui diversas dimensões: a histórica, que traça sua trajetória no tempo; a jurídica, que a codifica e disciplina; a técnica, que a instrumentaliza e a operacionaliza; política, que a implementa; e a social, que a justifica. Para proceder a comparação de dois instrumentos diferentes aplicados em duas localidades diferentes em Florianópolis, foi preciso abrir mão de alguma dimensão, sendo que, por questões de complexidade, escolhi não entrar em contato pessoal e direto com as comunidades, nem avaliar *in loco* os resultados existentes, avaliando a dimensão social mais a título de contextualização.

O trabalho acadêmico junto às comunidades deve ser feito com extremo zelo para não gerar falsas expectativas nem sentimento de exploração, de modo que, realizar com responsabilidade essa aproximação com duas comunidades diferentes, ainda mais para um trabalho que se iniciou no período da pandemia de COVID-19, comprometeria por demais todas as outras dimensões supracitadas. Diante disso, foi

eleito como abordagem principal o procedimento institucional, envolvendo a implementação da Reurb-S e o Programa Lar Legal em Florianópolis, abordando as dimensões histórica, jurídica e técnica, e ilustrando em casos específicos, mas deixando a dimensão social de análise para desenvolvimentos futuros deste TCC.

A partir dos dados coletados foi possível realizar o enriquecimento do processo de pesquisa com diferentes pontos de vista, interpretações e conhecimentos, alterando minha percepção dos instrumentos durante todo o estudo. Entender minimamente as estruturas que sustentam nossa sociedade e o jogo de forças que a movem é um processo complexo, e suas relações com a realidade fundiária exigem uma abordagem multidisciplinar. Atualmente, como também estudante do Curso de Graduação em Direito, acredito haver uma intersecção potente entre essas áreas de conhecimento, e vejo com bons olhos o esforço pessoal de tentar conciliá-las na análise dos diferentes instrumentos, suas limitações e possibilidades. Finalmente, por meio deste processo, tem-se a intenção de verificar se o que prevalece na aplicação desses instrumentos específicos é a função econômica da propriedade ou o direito constitucional à moradia e à cidade.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A partir do trabalho realizado e das etapas delineadas acima, este caderno expõe os seus resultados com a estrutura delineada a seguir.

No presente capítulo, apresento a introdução, as motivações, os objetivos e a metodologia, além da própria estrutura do trabalho, enquanto que no capítulo seguinte é abordada a terra urbana e seu papel na (re)produção da desigualdade socioespacial no Brasil, definindo o que é a terra urbana e porque ela é tão importante. Já no capítulo três é apresentado como se deu o processo histórico de ocupação e acesso à terra no Brasil, com foco na terra urbana, quando possível, através de um breve histórico que se inicia no período colonial, atravessa o Brasil império, o século XX e adentra ainda nas questões fundamentais do século XXI.

No capítulo quatro, após a introdução de alguns conceitos chaves como “direito à cidade” e “direito à moradia”, são apresentados alguns instrumentos de acesso à terra no Brasil, com foco na terra urbana e nos instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade. É também apresentado neste capítulo os dois instrumentos objeto deste trabalho, o Programa Lar Legal (PLL) e a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abordados aqui em termos mais amplos. Já o capítulo 5 se inicia com uma introdução

sobre o município de Florianópolis, contextualizando como se deu o processo de ocupação e de segregação socioespacial na cidade. É neste capítulo que também é feita a análise de como foi a aplicação desses dois instrumentos na cidade até o presente momento, bem como uma comparação traçando algumas semelhanças e diferenças entre eles e entre a situação de cada um deles no município.

Encerrando este caderno, o capítulo 6 traz as considerações finais, onde será realizado um apanhado dos conteúdos apresentados, o que pode ser concluído a partir dos dados coletados e se as dúvidas apresentadas no primeiro capítulo puderam ser respondidas em alguma medida. Segue a essas considerações finais, as referências bibliográficas.

Como resultado, espera-se que este trabalho contribua para uma melhor compreensão acerca das dificuldades históricas enfrentadas pela maior parte da população quanto ao acesso à terra no Brasil, principalmente, no espaço urbano; do caráter das relações entre classe dominante e o Estado; da legislação brasileira fundiária e seu impacto na dinâmica do acesso à terra urbanizada; do papel do planejamento urbano no Brasil e as particularidades de sua aplicação em diferentes períodos históricos; da relação funcional que o mercado imobiliário possui com a informalidade e a precariedade da “cidade real”; do avanço do capitalismo sobre a renda fundiária e seus esforços para aumentar o estoque de terras disponíveis no mercado e; por último, a contradição de um sistema que vende a ideia de que o “mercado tudo provê” mas que condena a maior parte da população que vive sob seus princípios a uma vida à margem do próprio mercado, constrangida pelos baixos salários e pela ausência de políticas públicas destinadas a mitigar seus prejuízos. Finalmente, espera-se que esse trabalho contribua para a melhor compreensão dos instrumentos de acesso à terra específicos aqui explorados, a Reurb-S e o Programa Lar Legal, de forma a ensejar futuras reflexões críticas e, quem sabe, aprimoramentos.

2 O QUE É A TERRA URBANA E POR QUE ELA É TÃO IMPORTANTE?

O fato do Brasil ser uma das maiores economias do mundo há décadas não significa que essa riqueza, socialmente produzida, esteja socialmente distribuída de forma justa. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) mais recente (2019) traz números estupefacentes sobre a desigualdade social no Brasil, apontando que metade da população brasileira possuía um rendimento médio mensal de até R\$ 1.260,00, enquanto que apenas 10% da população possuía rendimento médio mensal acima de R\$ 5.429,00. Se levarmos em conta que o salário mínimo em 2019 era de R\$ 998,00, fica evidente o tamanho da desigualdade social no país.

Não sendo fruto de nenhum cataclisma ou de eventos drásticos isolados e por se arrastar já há tantos séculos, é seguro considerar nossa desigualdade como estrutural em nosso país, resultante de nosso sistema político, econômico e social. Ainda, fica mais fácil entender dessa forma quando se conjuga essa desigualdade econômica com tantas outras presentes em nossa sociedade, por exemplo: a desigualdade regional, racial ou de gênero; as diferenças de escolaridade e oportunidades que atravessam determinados grupos sociais; a homogeneidade do perfil de nossos congressistas; a violência estatal que atinge mais alguns grupos do que outros, bem como mais alguns *lugares* do que outros. Este último ponto é fundamental para este trabalho ao destacar que esses conjuntos de desigualdades não estão distribuídos de forma assimétrica apenas entre os diferentes grupos sociais, mas também no espaço físico que ocupamos. E esse espaço físico que ocupamos, onde se desenrolam todas essas relações, é um espaço em disputa.

Ermínia Maricato, em seu essencial artigo “O nó da terra” (2008), é cirúrgica ao nos apontar como a questão fundiária está relacionada a diversos conflitos e desafios encontrados na sociedade brasileira. Para ela, a terra é, na verdade, “o centro do conflito social”, e sua má distribuição (re)alimenta, não só uma “profunda desigualdade”, como também uma “tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico” (MARICATO, 2008, p. 192). Mas, afinal, por que a terra é tão importante?

A terra, assim como outros bens da natureza, como o ar e a água, é indispensável para a manutenção da vida humana. Ela, como suporte físico, nos dá apoio para construirmos nossas casas e cidades, plantarmos nossos alimentos e

enterrarmos nossos antepassados, além de propiciar recursos naturais, como elementos químicos e/ou minérios, indispensáveis para o desenvolvimento da nossa ciência e tecnologia através das eras. Além dessa relação objetiva com nossas necessidades, é também, por conseguinte, palco do desenvolvimento de nossas relações subjetivas, já que nossas interações dependem sempre, em alguma medida, desse ambiente físico. O lugar no qual nascemos ou escolhemos viver, neste sentido, pode despertar emoções de pertencimento, sentimento de comunidade e laços sociais para além dos seus aspectos mais objetivos. Porém, diferentemente dos outros bens da natureza supracitados, ela foi privatizada e mercantilizada.

De uma forma bem simplificada, neste trabalho “produto” é entendido como qualquer bem fruto do trabalho, enquanto “mercadoria” diz respeito a um produto que é produzido para o mercado. Assim, um agricultor que empenha esforços para desenvolver um pomar de macieiras porque gosta de comer maçãs no inverno tem, como fruto do seu trabalho, um produto, a maçã; ao passo que, se a sua intenção fosse a de vender essas maçãs, ele teria uma mercadoria, também maçã, pois a sua produção foi voltada ao mercado. A terra, porém, enquanto recurso natural, não é um bem fruto do trabalho humano, ainda que possa ser alvo de benfeitorias para a sua adequação a determinado uso. Ainda assim, a terra, a partir do momento em que é privatizada, recebe um preço e participa do mercado como uma mercadoria, mesmo que nenhum trabalho tenha sido realizado sobre ela. É a propriedade privada do solo que gera a mercadoria terra e permite auferir renda sobre ela próprio. Portanto, mesmo sem ser meio de produção por si, o acesso à terra é condição necessária para a reprodução do capital (SINGER, 1978). Essa distinção fica clara nesta passagem de Paul Singer:

“A posse dos meios de produção é condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém.” (SINGER, 1978, p. 21)

Ou seja, a terra participa da economia capitalista em uma condição *sui generis*, onde o caráter real de sua valorização reside muito mais de seu monopólio do que do trabalho efetivamente realizado diretamente sobre ela. De fato, todas as benfeitorias realizadas em um determinado terreno (como a construção de uma casa, por exemplo) interferem pouco em seu valor de mercado (SINGER, 1978), se comparada à sua localização e a outros fatores como veremos adiante neste trabalho. Indo além, é seguro dizer que a terra, quanto mais “desocupada”, “livre” e “limpa”, mais valor

possui para o capitalismo, já que possui menos obstáculos para sua eventual exploração (MARÉS, 2021). Contudo, o que significa “desocupada”, “livre” e “limpa” para o capital merece uma maior atenção da nossa parte, assim como uma definição melhor do que o capital enxerga como obstáculo:

“A terra, no capitalismo, tem seu valor independente do uso, mas para ter valor precisa que esteja disponível ao uso. Como a terra não transfere seu valor para as mercadorias produzidas, ela passou a ser uma mercadoria em si, com tanto mais valor quanto mais vazia estiver. Por isso os povos das florestas, as populações que usam a terra segundo suas tradições coletivas, a natureza viva, as plantas e os animais, e as edificações protegidas como patrimônio cultural são considerados entraves, obstáculos para a livre comercialização da terra.” (MARÉS, 2021, p. 111)

Essa problematização acerca das consequências da privatização do solo atravessa a própria história da humanidade e precede à própria consolidação do capitalismo. Ainda no século XVIII, por exemplo, Jean Jacque Rousseau, em seu livro “Discurso sobre a Origem da Desigualdade” [1754], é enfático ao atribuir a ruína dos homens ao surgimento da propriedade privada. Ele abre a segunda parte do seu trabalho com as seguintes palavras:

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar esse impostor, estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!” (ROUSSEAU,[1754], p. 91)

Para o autor, “é impossível conceber a ideia da propriedade surgindo fora da mão de obra; (isso) porque não se vê o que, para se apropriar das coisas que não fez, possa o homem acrescentar-lhe além do seu trabalho” (ROUSSEAU, [1754], p. 107). E segue o autor, atribuindo à habitualidade do trabalho, a inevitável ideia de propriedade: “Só o trabalho, dando direito ao cultivador sobre o produto da terra que lavrou, lho dá por conseguinte sobre o fundo, pelo menos até a colheita, e assim todos os anos; e isso, constituindo posse contínua, transforma-se facilmente em propriedade” (ibid.).

Nesta concepção, a posse pelo uso e trabalho na terra antecede o instituto da propriedade, que exige o surgimento de um código legal que a apoie. Ainda para Rousseau, esse código legal não tardaria a surgir, tão logo o sentimento de propriedade se instalasse no coração dos homens, garantindo, com a privatização da terra, a exploração por alguns de um bem indispensável para toda a coletividade. Ainda, diferentemente do ar e da água, a terra pode ser facilmente dividida em

parcelas delimitáveis, o que favoreceu sua privatização e mercantilização (VILLAÇA, 1986).

No caso da terra urbana, cada porção de uma cidade corresponde a uma posição geográfica única e essa posição é responsável por diferenciar (mesmo que não sozinha) o preço que cada parcela possui. Isso se dá, principalmente, em função de dois fatores: primeiro, em função das distâncias físicas do lote analisado com outros pontos de interesse que são valorizados socialmente, economicamente, etc, em dado momento histórico e; segundo, em função das possibilidades de deslocamento espacial entre o ponto em questão e os demais. A essas características de acessibilidade, Villaça (1986) dá o nome de “terra como localização”, e são de extrema cobiça - por todos, indiretamente, mas principalmente por aqueles que se dão conta desse fenômeno e de suas implicações econômicas -, pois se relaciona intimamente com uma dimensão da física a qual não conseguimos controlar diretamente: o tempo. Um exemplo clássico seria a disponibilidade de um transporte de alta velocidade interligando dois pontos quaisquer, fazendo com que esses pontos, fisicamente muito distantes, estejam, dentro da experiência humana, muito próximos, já que é preciso despende pouco tempo no deslocamento (VILLAÇA, 1986). É neste sentido que o autor destaca que as distâncias podem ser socialmente construídas e não somente dependentes de uma localização no espaço geográfico absoluto.

Por conta da complexidade da interação dos dois fatores acima considerados, a terra urbana como localização possui a particularidade de não poder ser reproduzida pelo ser humano individualmente, apesar de ser produzida por ele. Isso se dá, principalmente, pelo caráter coletivo de produção da terra como localização, de modo que, para se reproduzir fielmente um encontro de duas esquinas quaisquer, seria necessário a reprodução daquela cidade e suas condições naturais e sociais como um todo (VILLAÇA, 1986). Soma-se a essas características relacionadas à localização, a quantidade e qualidade de infraestrutura urbana e serviços públicos a qual determinado lote tem ou não à sua disposição. Certamente, um lote bem servido de infraestrutura urbana e serviços públicos custará mais do que um lote desprovido dessas benesses coletivas. Apesar de ser usualmente o Estado quem realiza essas obras, seria equivocado atribuir somente a ele a responsabilidade pela valorização do solo urbano pois, como veremos mais adiante, é o mercado imobiliário que dita qual

local receberá os investimentos públicos, numa relação não superada de clientelismo³ e patrimonialismo⁴ (SINGER, 1978).

Assim, podemos sistematizar essas características que influenciam no preço da terra urbana em dois grupos: no primeiro, os reproduzíveis pelo trabalho humano: a parte de infraestrutura urbana, como esgotamento sanitário, energia elétrica, etc, que, invariavelmente, pode ser levada, com mais ou menos esforço e custo, teoricamente, a todo e qualquer ponto da malha urbana; no segundo, os irreproduzíveis pelo trabalho humano: a terra como localização, se equiparando, em categoria de bens, às obras de arte ou antiguidades (VILLAÇA, 1986).

Todas essas características relacionadas ao preço do solo urbano transformam a terra em uma mercadoria muito peculiar, pois o que se vende (ou aluga) é o “acesso à utilização do espaço”, sem o qual não se produz produto algum, nem se reproduz a força de trabalho através da moradia, lazer ou transporte. Ainda, a valorização desse ativo “solo urbano”, ao contrário do que ocorre nas demais mercadorias, não decorre do trabalho aplicado diretamente sobre o produto (solo), mas da escassez produzida pela má distribuição de infraestrutura, criando demanda. Nessa linha, conclui Singer:

“Como a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo.” (SINGER, 1978, p.23)

Assim, ainda que seja possível determinar variáveis que influenciam diretamente no preço do solo urbano, o valor que se paga, ao final, está mais diretamente relacionado com o quanto a demanda está disposta a pagar do que com qualquer benfeitoria efetivamente produzida sobre ele (SINGER, 1978, p.23). Essa demanda pode ser tanto dos mais variados tipos e portes de empresas quanto de indivíduos para uso de moradia, além de entidades sem fins lucrativos de consumo coletivo, como hospitais públicos, museus, entre outros. Todos dependem do acesso à terra para a satisfação das suas necessidades e, sendo a terra uma mercadoria, precisam alugar ou comprar esse acesso e suas facilidades de deslocamento na urbe

³ As práticas definidas como clientelistas podem ser definidas pelas ações de políticos que “baseiam sua carreira e máquina eleitorais na capacidade de atender demandas de benefícios visíveis e imediatos em troca da garantia de votos” (DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1987).

⁴ O patrimonialismo é um tipo de administração herdada da colonização em que as elites se apropriam do aparelho do Estado e utilizam a administração pública para abrigar parentes e apaniguados. Ocorre, pois, a confusão entre o patrimônio público, pertencente ao Estado, e o privado, do gestor (GESTÃO PÚBLICA - ASPECTOS ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA ATUALIZAÇÃO, 2017).

para satisfazer essa condição fundamental. A partir disso, está estabelecida a possibilidade de se auferir renda da terra apenas por existir a sua propriedade.

Considerando, primeiramente, a realidade das empresas, podemos diferenciar 3 tipos possíveis de renda da terra. Primeiro, a renda absoluta constitui o aluguel em si, “sendo a sua altura determinada, em última análise, pela margem existente entre o preço de mercado dos produtos da empresa que utiliza essa localização e o seu preço de produção” (SINGER, 1978, p.25). Segundo, a renda diferencial resultante da incorporação, pelo proprietário de terra, de parcela do super lucro obtido pela empresa por conta das vantagens competitivas que sua localização oferece em relação a outras. Por exemplo, se considerarmos duas lanchonetes com produtos similares e a mesma quantidade de funcionários, uma no centro da cidade e outra em um bairro residencial. A primeira, por conta das vantagens locacionais, poderá girar seu estoque muito mais vezes que a segunda, obtendo o que podemos chamar de “sobrelucro”. Esse, porém, não ficará todo para o empresário, já que o proprietário da terra alugada antecipa boa parte deste valor para si, elevando o preço do aluguel por causa da localização central. Terceiro, a renda de monopólio “decorre da existência de localizações que conferem aos que as ocupam o monopólio do fornecimento de determinadas mercadorias” (SINGER, 1978, p.26). Por exemplo, a mesma lanchonete, agora dentro de um estádio esportivo ou escola. Os torcedores entusiastas e os alunos da escola não terão, dentro dos ambientes citados, outra opção de lanchonete. Dada a similaridade entre os dois últimos tipos de renda apresentados, Singer se antecipa e nos oferece de antemão a principal diferença entre eles:

“A renda diferencial é auferida quando as empresas que a pagam se encontram em mercados competitivos, sem que os produtos por ela vendidos sofram qualquer majoração de seus preços. A renda de monopólio, porém, surge do fato de que a localização privilegiada da empresa lhe permite cobrar preços acima dos que a concorrência normalmente forma no resto do mercado.” (SINGER, 1978, p. 27)

Com relação à demanda para fins habitacionais, além das vantagens locacionais pautadas pela disponibilidade de infraestrutura urbana e acessibilidade anteriormente descritos e que se traduzem em benefícios econômicos e sociais, há também o “prestígio social da vizinhança”, que “decorre da tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente” (SINGER, 1978, p. 27). Essa autosegregação se realiza via mercado, que pratica valores excessivamente elevados em determinadas

áreas, restringindo assim seu acesso apenas àqueles capazes de suportar seus preços tão altos. Por outro lado, uma outra segregação ocorre, agora imposta, quando os mecanismos de preço do mercado garantem que boa parte da população terá apenas condições de residir, consumir e até mesmo circular somente por determinadas áreas da cidade sem as mesmas qualidades daquelas localizações privilegiadas e com altos preços. Enquanto uns escolhem onde morar, outros moram onde conseguem.

Tanto a autosegregação quanto a segregação imposta compreendem o fenômeno da segregação socioespacial, ambas intimamente atreladas aos mecanismos de preços que orientam, através da má distribuição de infraestrutura e acessibilidade, o desenvolvimento do tecido urbano. Mais do que isso, segundo Villaça:

“Através do mecanismo de preços, o que se dá, na verdade, é uma distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, de suas qualidades e de seus defeitos, todos estes socialmente produzidos, porém privadamente apropriados através da localização pela qual se paga.” (VILLAÇA, 1986, p. 53)

A segregação socioespacial é, portanto, a formação de manchas socioespaciais. “Manchas” porque, considerando a cidade como um todo, se restringem a áreas específicas. Suas bordas podem ser tanto demarcadas e definidas, como em condomínios fechados, quanto difusas e diluídas. O conceito de manchas também se mostra mais apropriado para explicar a forma como nossa ocupação se organiza no território do que os conceitos de centro/periferia: enquanto a “mancha” da cidade formal concentra investimentos públicos e tenta se sobrepor ao todo como imagem oficial da cidade, uma outra cidade coexiste, carente de políticas públicas e de investimentos, sob a aplicação arbitrária da lei: a cidade informal.

A “mancha” da cidade formal é aquela parcela do território que a classe dominante se interessa, seja por ser onde ela resida, trabalhe, estude ou invista. É onde as leis urbanísticas são aplicadas, a infraestrutura chega e o acesso é fácil. Já a periferia ou área suburbana é onde se proliferam os loteamentos ilegais e a autoconstrução. O baixo custo dos terrenos está intimamente atrelado à falta de infraestrutura e ao fato do parcelamento não seguir as exigências legais, como a doação de áreas públicas. A isso, somam-se também o acesso dificultoso e as longas distâncias, prejudicadas pelas poucas linhas de ônibus, e a conectividade viária frágil, entre outros fatores. São áreas ignoradas pelo poder público em geral, permanecendo

na ilegalidade até que o mercado imobiliário se interesse por elas, como a partir do fenômeno da autosegregação em condomínios fechados (VILLAÇA, 2011).

Por último, temos as favelas, ocupações e comunidades informais, que receberão todo o excedente incapaz de comprar até mesmo um lote a prestação na periferia. Nessas ocupações urbanas precárias, a condição de moradia é ainda mais dramática do que nos subúrbios, e a ausência do poder público é patente (VILLAÇA, 1986). Ainda que encontrem-se em localizações mais centrais, normalmente ocupam áreas de preservação permanente, como morros ou áreas inundáveis, dividindo as vantagens locacionais de proximidade da cidade formal com os riscos ambientais e sociais.

Tanto a periferia distante quanto a favela são importantes para o funcionamento do capitalismo, pois permitem, por conta de seu custo reduzido, desconsiderar o valor da moradia no cálculo do valor para a reprodução da força de trabalho, permitindo uma exploração mais voraz do capital sobre os trabalhadores (VILLAÇA, 1986).

Por último, para não esquecer de localizar as entidades sem fins lucrativos de consumo coletivo na disputa pelo espaço urbano, cabe salientar que elas estão sujeitas, basicamente, às mesmas condições de preço disputadas pelas empresas e indivíduos para fins de habitação (SINGER, 1978). Porém, a instalação desses equipamentos em uma área pode impactar significativamente no preço das terras ao redor, tanto positivamente, como no caso de escolas e hospitais públicos, quanto negativamente, como no caso de presídios e estações de tratamento de esgoto sanitário.

A distribuição espacial de todas essas demandas é balizada, ainda, pela quantidade de tecnologia, capital e organização empregada em cada circuito espacial produtivo, originando assim dois circuitos, um superior e um inferior (SANTOS, 1979 apud REOLON; SOUZA, 2012). No primeiro, a quantidade de tecnologia, capital e organização empregada é elevada e os bens e serviços de qualidade são abundantes, disponíveis permanentemente àqueles com poder aquisitivo suficiente. Para o restante da população, o mercado lhes reserva uma caricatura do circuito superior, o circuito inferior, onde todos os elementos apresentados anteriormente também estão presentes, mas distorcidos e/ou em menor escala, o que é suficiente para promover espacialidades muito diferentes entre um circuito e outro. Todavia, o fluxo entre os circuitos é intenso, já que são interdependentes. Portanto, não existe dicotomia: os

circuitos superiores e inferiores, a cidade formal e a cidade informal, fazem parte do mesmo processo de urbanização e uma só existe por causa da outra.

A partir dos pontos vistos neste capítulo é possível compreender que a terra urbana e sua propriedade funcionam como mecanismos de exclusão e dominação social com efeitos sobre a vida individual e coletiva. No próximo capítulo, o foco volta-se para o processo histórico de mercantilização da terra no Brasil e seus impactos no nosso processo de urbanização.

3 DA POSSE À PROPRIEDADE: O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

De forma a compreender as possibilidades de acesso à terra no contexto brasileiro, o presente capítulo irá enfatizar o processo de mercantilização da terra no Brasil e sua relação com o planejamento urbano. Os principais aspectos tratados serão o Brasil colônia e seu sistema pautado pela posse, o período imperial e o impacto da promulgação da chamada “Lei de Terras” e da abolição da escravidão, a acentuada urbanização brasileira ocorrida no século XX marcada pela segregação socioespacial e as políticas públicas do início do século XXI que mais impactaram nossas cidades.

3.1 BRASIL COLÔNIA E SEU SISTEMA DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

No período colonial, com o início da ocupação do território hoje denominado Brasil, todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa. Para garantir seu domínio sobre elas e evitar que fossem ocupadas por outras nações, Portugal adotou o sistema de sesmarias onde, mediante o cumprimento de certas obrigações, os sesmeiros recebiam de donatários escolhidos pela Coroa a posse de determinadas terras para o cultivo. A esses donatários era concedido o título de capitães e esse sistema ficou conhecido como capitânicas hereditárias (MACHADO, 2002). Aos capitães cabiam as prerrogativas de controlar o tráfico de pessoas escravizadas e a cobrança de taxas, além de ficarem com um sexto da produção dos sesmeiros. Aos sesmeiros, cabia tocar a produção agrícola e extrativista, de forma também a realizar a entrega de parte da produção agrícola citada, e o pagamento dos empréstimos tomados para a infraestrutura inicial num prazo de 5 anos (FERNANDES, 2006).

Importa dizer que tanto os sesmeiros quanto os capitães não eram donos das terras propriamente ditas, mas apenas os usufrutuários delas. Caso um sesmeiro não atendesse aos requisitos de produtividade, poderia ter suas terras tomadas pelo capitão, e o mesmo poderia acontecer com este, caso a coroa portuguesa assim entendesse. De fato, os desafios eram tantos que esse modelo de ocupação sistematicamente fracassou, tendo seu fim oficialmente decretado na segunda década do século XIX. Tal submissão aos interesses da Coroa Portuguesa e às elites europeias responsáveis pela intermediação entre capitães e a Coroa, apontam que esses capitães, apesar de gozarem de uma posição privilegiada na sociedade colonial

brasileira, ocupavam apenas “mais um lugar” no sistema de transferência de riquezas da colônia à metrópole, onde a elite europeia e a própria coroa eram as maiores beneficiadas (FERNANDES, 2006).

Da aplicação desse sistema de concessões temos, dentre outras, três principais consequências que se enraizaram profundamente na nossa sociedade, com reflexos até os dias de hoje e que, por isso, importam a este trabalho:

1. Monocultura de exportação sustentada pelo trabalho forçado de pessoas escravizadas;
2. Sedimentação da mentalidade latifundista;
3. Sistema predatório de derrubada de matas e uso do solo.

Por conta da dificuldade de cumprir todas as exigências dos capitães hereditários, muitos sesmeiros simplesmente abandonavam suas terras e se apossavam de outras, já que a disponibilidade era abundante, e o controle, deficiente (MACHADO, 2002; HOLSTON, 2013). As terras sem uso e/ou abandonadas, voltavam ao controle da coroa. Porém, no decorrer de todo o século XIX, principalmente a partir da independência do Brasil, esse sistema de ocupação do território baseado na posse é invertido, fazendo com que a propriedade se torne regra, e um “mercado de terras” “surja” (HOLSTON, 2013).

3.2 BRASIL IMPÉRIO: LEI DE TERRAS E ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA

No Brasil Império, podemos trabalhar com dois períodos principais, pré e pós 18 de setembro de 1850, tendo a promulgação da Lei nº 601 (Lei de Terras) como marco temporal. De fato, com a impossibilidade de instauração de novas sesmarias a partir de 1822, o que vigeu no Brasil até 1850 foi um regime de posse útil: desde que você estivesse promovendo a colonização, o povoamento e incorporando a terra ao processo produtivo, aquela terra era “sua”. “Sua” entre “aspas”, pois não existia uma distinção clara, inclusive legal, entre posse e propriedade (FERNANDES, 2006). É após a Lei de Terras que se verificou uma alteração significativa no tocante aos regimes de domínio da terra no Brasil, mesmo que, em certa medida, algumas de suas principais determinações não tenham saído do papel até hoje. Com esta lei, ficou evidente a distinção entre a posse e a propriedade da terra, permitindo aos posseiros que atendessem aos requisitos da lei, a aquisição do seu título de propriedade, conforme vemos em seu artigo 5º:

“Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:” (BRASIL, 1850)

A conversão de posse em propriedade não só era possível, como também era obrigatória, sendo a sua não realização um impeditivo para a comercialização da terra em questão, conforme explicitado pelo artigo 11 da mesma lei:

“Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienar-os por qualquer modo.” (BRASIL, 1850)

Essa constrição acabou por institucionalizar um mercado formal de terras privadas, ainda que incipiente e de pouco impacto prático, tanto porque a fiscalização deficiente não impedia a transação particular de imóveis irregulares, quanto porque as próprias determinações legais demoravam anos para serem sabidas e executadas satisfatoriamente em todo o território nacional. Além do mais, a quantidade abundante de terras disponíveis, atrelada aos mecanismos sofisticados de grilagem, fizeram deste período inicial um momento caracterizado mais pelo acúmulo de propriedades fundiárias do que pelas trocas.

Por exclusão, de acordo com o artigo 3º desta mesma lei, o que não fosse terra particular, seria terra pública (devoluta):

“Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.” (BRASIL, 1850)

Essas terras devolutas só poderiam ser adquiridas por particulares, ou seja, só participariam do mercado formal de terras por meio da compra, sendo sua aquisição por meio da posse, criminalizada (artigos 1º e 2º, respectivamente, da Lei de Terras). Esses artigos demonstram a vitória da elite rural sobre uma possível reforma agrária e escancaram o viés racista e estamentista da lei, garantindo que apenas os mais abastados teriam condições de adquirir terras devolutas, a partir da sua compra,

renegando uma alternativa aos pobres e ex-escravizados (FERNANDES, 2006, HOLSTON, 2013):

“Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.” (BRASIL, 1850)

Porém, até que o Estado soubesse a dimensão e localização de todo o seu estoque de terras, tanto a venda para particulares quanto a punição contra a posse ilícita de terra pública seriam de difícil aplicação. Para isso, a lei instituiu a discriminação de terras devolutas, um instituto específico com a finalidade de distinguir a terra pública da privada. Na prática, este empreendimento nunca foi levado a cabo e a grilagem de terras públicas persiste até os dias de hoje (MACHADO, 2002; HOLSTON, 2013).

Como resultado prático desta lei, temos que: 1) os pequenos posseiros tendiam a não legalizarem suas terras, por conta dos custos em impostos, medições e documentações; 2) por sua vez, os proprietários mais abastados, em condição financeira para arcar com esses custos, se aproveitavam da ignorância do poder público acerca de suas terras, já que a discriminação de terras devolutas nunca fora devidamente empreendida, e expandiam seus domínios de forma alarmante, se valendo da violência para a expulsão de outros posseiros e até mesmo outros proprietários menores, e de técnicas sofisticadas para fraudar os registros públicos e assim assumir o controle legal dessas terras expandidas (HOLSTON, 2013). Somente a elite agrária, com seus filhos advogados formados em Direito na Universidade de Coimbra, ocupando os lugares de poder em todas as esferas da administração pública, dispunha dos meios necessários para grilarem o território e multiplicarem suas terras, legalizando o ilegal. Aos escravizados fugitivos (e, posteriormente, aos libertos), imigrantes pobres, indígenas e pequenos agricultores no geral, restavam apenas a posse precária e frágil, ameaçada tanto pelo poder público quanto pela elite agrária, fosse pelo caráter ilegal que a posse de terras devolutas adquiriu após a Lei de Terras, fosse pelo ímpeto expansionista com que a elite agrária expulsava seus vizinhos menores em força e tamanho (HOLSTON, 2013).

Por fim, cumpre salientar a participação desta lei no processo de abolição da escravatura no país. Com uma elite predominantemente agrária latifundista e

organizada sobre a exploração de escravizados, a resistência contra projetos que atacassem seus privilégios era grande e eficiente. Como consequência, tivemos um processo de abolição que se arrastou por quase um século, justamente para que os donos de escravos mitigassem seu “prejuízo” (HOLSTON, 2013). A Lei de Terras contribuiu para essa transação lenta entre o trabalho forçado de negros escravizados e o trabalho assalariado de brancos estrangeiros, quando, em seu artigo 18, atribuiu papel ativo ao Estado de promover a imigração para o trabalho. Este fato é importante pois contribuiu largamente com, num primeiro momento, a concentração de negros nas periferias e nos cortiços urbanos e, pós quebra da bolsa de 1929, com o deslocamento de significativo contingente de imigrantes das lavouras de café para os grandes centros urbanos.

3.3 SÉCULO XX: O CAPITAL, A CIDADE E O MERCADO IMOBILIÁRIO

Até meados do século XIX, a indústria nacional foi incapaz de fazer frente aos importados ingleses, não conseguindo competir com sua qualidade e preço por conta de tratados comerciais extremamente vantajosos à coroa britânica. Mudanças na política alfandegária nacional, dobrando os impostos de alguns produtos importados, garantiram competitividade para a produção interna desses mesmos produtos, colocando a industrialização como uma opção atraente para reinvestir os altos lucros obtidos nas lavouras de café ou no tráfico de escravizados, agora proibidos. Essa expansão industrial, lenta e gradual, dependia do interesse da elite rural em se urbanizar e se industrializar, elite essa, como já dito anteriormente, de perfil latifundista e conservador. Porém, avanços tecnológicos significativos e profícuos se encarregaram de alterar profundamente a sociedade brasileira, fortalecendo uma cultura cada vez mais cosmopolita.

Bondes elétricos, ferrovias, telégrafos, automóveis, cinema, eletricidade residencial: essas e outras inovações tecnológicas geraram nos países industrializados uma euforia acerca da ideia de progresso e estavam disponíveis apenas nos grandes centros urbanos do mundo. Assim, o “progresso” e a “modernidade” estavam nas cidades e em sua nova configuração, com seus boulevares e praças, com seu novo desenho urbano. Evidente que um país recém-proclamado república, buscando recriar sua identidade nacional, não deixaria de se encantar e de incorporar esse movimento internacional de deslumbramento tecnológico e reorganização do espaço físico urbano à sua maneira. A grande cidade,

atraindo cada vez mais a elite, recebe também cada vez mais investimentos. Por outro lado, o proletariado fabril crescente, o contingente de ex-escravizados expulsos dos campos e os imigrantes, representam, em cada época e por motivos distintos, um fluxo de pessoas constante, ainda que flutuante, para esses mesmos centros urbanos. Apesar da urbanização brasileira se consolidar apenas em meados do século XX, a população dos grandes centros urbanos cresce de forma acelerada desde o início desse mesmo século.

A classe dominante, portanto, urbanizava cada vez mais seu capital, procurando, agora nas cidades, alternativas interessantes para investir. O desenvolvimento acelerado dos grandes centros urbanos implica no fortalecimento do mercado imobiliário, que ganha cada vez mais espaço entre as opções que o capital dispunha para se reproduzir. Surgiram assim os barões de fábricas, os banqueiros, os magnatas do transportes, os grandes empreiteiros e, é claro, os comandantes do mercado imobiliário.

O desejo de colar a imagem das nossas cidades às das capitais internacionais exigiram reformas profundas no espaço urbano. Sendo assim, neste momento, o interesse da classe dominante, no que tange ao mercado imobiliário, estava dividido entre a produção de casas para aluguel e obras de embelezamento urbano inspiradas em experiências internacionais. De cunho higienista, essas obras alteraram principalmente os centros de nossas grandes cidades, expulsando a população pobre que ali residia em temerosos cortiços para as periferias e favelas. Sobre o termo “embelezamento” e sua real função, discorre Villaça:

“O termo embelezar” tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas “estratégias”. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central: (...) a mudança de função do centro, atendendo - num plano mais imediato - aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e - num plano mais geral - às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao “desfrute” das camadas privilegiadas;” (VILLAÇA, 1999, p. 193).

A transição dos planos de melhoramento e embelezamento do início do século XX para plano focados em infraestrutura conta com os seguintes aspectos: historicamente, a crise das oligarquias e da aristocracia rural com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 abalou a economia cafeeira paulista, fortalecendo a elite cidadina; com o aumento e concentração de riqueza, o capital buscou formas mais lucrativas de se reproduzir, e muito mais vultosas que as obras de embelezamento

são as obras de infraestrutura pesada, sobretudo a viária. O capital, progressivamente, abre mão das concessões para a execução de melhoramentos urbanos (VILLAÇA, 1999) e volta seus olhos às suntuosas obras de infraestrutura. “Passa-se assim da "cidade bela" para a "cidade eficiente", da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará sempre fortemente presente” (VILLAÇA, 1999, p.199). Desse modo, ganha o Capital duas vezes, seja na execução da obra milionária, seja com a valorização imobiliária da área beneficiada com a obra.

Ademais, a partir da década de 1930, “a burguesia urbano-industrial assumirá cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural” (VILLAÇA, 1999, p. 202). Por conta do gradual desenvolvimento da consciência social, fica cada vez mais difícil justificar a execução de um infame plano de embelezamento por este não atender aos problemas concretos das cidades e aos anseios das massas populares. Assim, se a classe dominante quisesse prosseguir com as obras que mais lhe interessassem, precisaria descolar o discurso da prática: a prática continuaria atendendo aos seus próprios interesses predominantemente econômicos, enquanto o discurso, outrora pregando abertamente suas intenções higienistas e restrito aos locais de interesse imobiliário da classe dominante, se revestiria, lentamente e cada vez mais, de uma tecnicidade cientificista multidisciplinar “para abranger não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas” (VILLAÇA, 1999, p. 204). Para tentar tornar “intocável”, sob a égide da “inquestionável verdade da ciência”, um plano que, quase sempre, não será executado de qualquer forma ou o será apenas na medida em que coincidirem com os interesses da classe dominante. Assim, emergem os planos diretores e o urbanismo multidisciplinar como um discurso e menos com uma prática.

Diante da alienação contundente da classe dominante nesse período e pela falta de vontade e capacidade de oferecer soluções para os crescentes problemas urbanos, o discurso se desloca, alternativamente, da apresentação da solução para a descrição do problema, numa tentativa de justificar a não apresentação da solução. “Caos urbano”, “crescimento descontrolado” e “planejamento urbano” serão as tônicas da segunda metade do século XX (VILLAÇA, 1999).

De fato, o crescimento acelerado das cidades enquanto os investimentos públicos e privados eram concentrados espacial e socialmente resultaram em

problemas concretos para as cidades e para os trabalhadores urbanos. No entanto, é importante esclarecer que o desenvolvimento do mercado imobiliário nunca esteve verdadeiramente atrelado à satisfação dos problemas urbanos brasileiros, em especial do déficit habitacional. A motivação das nossas elites, avançando progressivamente para o mercado imobiliário, seria, como era de se esperar, predominantemente mercadológica, mas não somente. Deter o controle de como (e para onde) a cidade se desenvolve implica controlar também onde (e para onde) ela *não se desenvolve* e, conseqüentemente, para *quem* ela se desenvolve ou não. Mesmo quando o Estado interveio, portanto, sua atuação foi quase sempre verdadeiramente motivada por intenções correlatas, seja em suas relações perversas com as elites econômicas ou com objetivos populistas e clientelistas nas periferias.

Neste sentido, este trabalho baseia-se em Villaça (1999) para compreender o planejamento urbano no período entre 1930 e 1990 subdividido em três momentos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do “Plano sem Mapa” (1971-1992). Essa divisão visa apenas a compreensão dos períodos de maior relevância de cada uma dessas “apresentações” que o planejamento urbano assumiu, sem a intenção de sugerir que não coexistiram entre si em determinados períodos (VILLAÇA, 1999).

De acordo com Villaça, o período compreendido entre 1930 e 1965 marca a transição dos já mencionados planos de embelezamento que eram efetivamente executados para os planejamento-discurso, na figura dos planos diretores que nunca saíam do papel. Se não era mais possível debater abertamente seu projeto urbano e alocar recursos públicos como bem se entendesse, a solução encontrada pela classe dominante foi a dissimulação. Para tanto, alimenta um discurso cientificista e tecnocrático para convencer a opinião pública de que o que faltava para o enfrentamento adequado dos problemas urbanos era um bom plano, com um bom diagnóstico, e apenas isso. Na prática, porém, o que temos nesse período são planos tecnicamente fracos e rasos que mal eram apresentados à sociedade (VILLAÇA, 1999).

Enquanto isso, o problema da habitação dos trabalhadores urbanos se agravou quantitativamente e qualitativamente (VILLAÇA, 1986). Com o desenvolvimento da mentalidade capitalista, a classe dominante foi perdendo seu interesse pelas casas de aluguel, pois estas possuíam um retorno de investimento demorado, e passou então a promover a ideologia da casa própria. O Estado, subserviente aos interesses

particulares das elites, se encarrega de garantir que os objetivos da classe dominante sejam atingidos, fazendo isso de diversas formas: 1) ao mesmo tempo em que assume para si a responsabilidade de resolver o “problema da habitação”, o enfrenta só no discurso, pois, na prática, atende principalmente a classe média; 2) a legislação urbanística foi de grande impulso para a promoção da ideologia da casa própria e da propriedade privada, fosse dificultando a proliferação das moradias de aluguel (congelamento de aluguéis), fosse incentivando a produção de moradias para a venda (permissão para a venda de apartamentos individuais, renovação das linhas de créditos). Atrelados principalmente aos Institutos de Aposentadoria e Pensão, o subsídio à iniciativa privada não prosperou devido às restrições do próprio modelo. Merece destaque, nesse período, a criação da Fundação da Casa Popular (1946-1964), não pelos seus méritos, já que seu resultado foi modesto, mas por ser o primeiro órgão de âmbito nacional voltado à produção de casas para a população de baixa renda (VILLAÇA, 1986).

O período que se inicia com a instalação da ditadura civil-militar em 1964 será analisado neste trabalho, até por questões de sua complexidade, com dois enfoques principais: o planejamento urbano no período e o papel da habitação popular na manutenção do regime militar. É um período de contrastes, marcado pelo intenso desenvolvimento econômico, fortalecimento da indústria nacional e por obras faraônicas de infraestrutura, mas também pelo acirramento dos níveis de desigualdade, explosão da periferização urbana, violência no campo e nas cidades e cerceamento sistemático de direitos fundamentais. (MOTTA, [2011])

Seguindo com a tendência iniciada na década de 1930, o planejamento urbano desse período consolida o descolamento entre o planejamento e a execução. Entre 1967 e 1971 vivemos a experiência do “planejamento integrado” e dos “superplanos”, estandartes de um discurso tecnocrata que eram, mais do que nunca, apenas isto: um discurso. Na teoria, somente planos complexos, abrangentes e multidisciplinares, que extrapolam inclusive os limites da própria cidade, serão capazes de resolver os “problemas urbanos”; na prática, a natureza exógena desses planos e seu desalinhamento com o “*modus operandi*” da classe dominante garantiu que esses planos engrossassem as fileiras dos planos-discurso. (VILLAÇA, 1999).

Muitos foram os motivos que fizeram com que os superplanos fracassassem, mas podemos destacar, com base na contribuição de Villaça (1999), os seguintes: 1) os superplanos passaram a ser elaborados por grandes nomes da iniciativa privada,

sob encomenda; 2) esses planos se tornaram excessivamente complexos e megalomaníacos, alguns atingindo a impressionante marca de 3.400 páginas, tratando dos mais diversos assuntos como “recomendações”, desde legislações para todas os níveis do legislativo até “capacitação empresarial e abertura de novos mercados” (VILLAÇA, 1999, p. 213); 3) por não estarem vinculadas a nenhuma obra específica e nem estarem endereçadas a nenhum órgão específico, não havia clareza suficiente de quem os realizaria, como e com qual verba; 4) essa hiper abrangência, que visava dar conta da cidade toda, estava desalinhada com os interesses da classe dominante, que visava pontos específicos da cidade; 5) por fim, é dessa época a adoção da burocracia no poder público, que cada vez mais se setorializava e se especializava, sendo mais um obstáculo para a implementação dos superplanos, já que estes exigiram uma eficiência e integração da qual a administração pública não dispunha (VILLAÇA, 1999).

Importante destacar que, diferentemente dos superplanos, os planos setoriais, regionais e nacionais durante a tecnocracia do período ditatorial brasileiro foram, em boa parte, implementados, mas eram utilizados para justificar obras ou decisões que já seriam executadas de qualquer forma, por conta de interesses anteriores ou diversos aos próprios planos, como interesses políticos escusos, esquemas de corrupção, entre outros (ibid).

Dos anos 1970 em diante, até o início da década de 1990, temos uma guinada de 180 graus nos nossos planos diretores, dando início ao período chamado por Villaça (1999) de “plano sem mapa”. São planos tímidos, com diagnósticos pálidos e poucos mapas, realizados não mais por um grande escritório internacional, mas novamente pelas equipes técnicas das prefeituras. Seus dispositivos são, seguindo o escopo, basicamente princípios e diretrizes genéricas. É a assunção, tão velada quanto explícita, de que não há um plano a ser defendido pela administração, que seguirá dispendo da máquina pública para os interesses mesquinhos da classe dominante.

Partindo para o segundo ponto de enfoque proposto para o período da ditadura civil-militar, o governo imposto elegeu a habitação popular como uma de suas principais estratégias para se legitimar no poder (BONDUKI, 2014). Acreditavam que o setor da construção civil seria capaz de dinamizar a economia o suficiente, e que o investimento em habitação poderia apaziguar os ânimos da população insatisfeita com o golpe (VILLAÇA, 1986). Para viabilizar esse plano, criou, em 1964, o Sistema

Financeiro de Habitação (SFH), destinado a reduzir o déficit habitacional, e o Banco Nacional de Habitação (BNH), destinado a financiar o SFH, além de gerir o Sistema Financeiro de Saneamento e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A forte inflação da década seguinte corroeu o poder de compra dos mais pobres, fazendo com que o programa paulatinamente abandonasse essa parcela da população e se concentrasse na classe média. Já a alta rotatividade dos empregados por conta da crise econômica que se consolidou nos anos 1980 reduziu a capacidade de financiamento do FGTS, já que muitos saques do FGTS eram feitos, o que também comprometeu o financiamento do BNH, culminando com sua extinção em 1986.

Os anos seguintes seguiram sem uma política clara de habitação, com pouquíssimo investimento estatal e sucessivas alterações do ente público responsável, além de ajustes econômicos e reformas políticas que alinhavam o país à nova ordem econômica global e produziram efeitos duros para a população brasileira. Como legado desse período temos a produção significativa de habitações de qualidade duvidosa voltadas à classe média e a explosão de favelas e assentamentos informais erguidos na base da autoconstrução pelos trabalhadores pauperizados e segregados.

3.4 AS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX E O COMEÇO DO SÉCULO XXI

O final do século XX é marcado por intensa movimentação popular, fosse pelo fim da ditadura, fosse pela promulgação (e disputa de conteúdo) da Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto, a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi fundamental. Aglutinando estudantes e trabalhadores anteriormente organizados em diversos grupos de natureza civil como a Comissão Pastoral da Terra, sindicatos, universidades e partidos políticos, o MNRU foi o principal articulador para a inclusão de dispositivos relacionados à política urbana na Constituição Federal de 1988. Como resultado, a atual Constituição avançou significativamente na promoção de direitos fundiários, sendo a primeira a falar expressamente em Direito Urbanístico, por exemplo (TIERNO, 2020). Já o direito à moradia, este não figurava inicialmente dentre os direitos sociais elencados no art. 6º, mas foi incluído posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Tendo a dignidade da pessoa humana e a redução da desigualdade social como fundamentos estruturantes, a regularização fundiária de assentamentos

informais também ganha apoio do art. 5º, Inciso XXIII, que introduz a função social da propriedade. De acordo com os princípios do MNRU, a função social da propriedade deve ser entendida como “como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 22). Ao elevar a função social da propriedade como um princípio da ordem econômica (art. 170, III), a coloca em pé de igualdade com outros princípios historicamente valorizados como a propriedade privada e a livre iniciativa.

Na verdade, a Constituição Cidadã possui um capítulo inteiro voltado à política urbana (Capítulo II, “Da Política Urbana”, do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”), conquista capitaneada pelo MNRU, ainda que com poucos dispositivos. Cabe destacar entre eles: 1) a competência atribuída ao Poder Público municipal para executar a política de desenvolvimento urbano; 2) a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes; 3) o critério a ser atingido para que a propriedade urbana cumpra sua função social (“quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, art. 182, § 2º, CRFB 1988); 4) o parcelamento ou a edificação compulsória, a cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano progressivo e até a desapropriação de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e; 5) a elevação da usucapião como dispositivo constitucional de política urbana.

Importante frisar que a Carta Magna adotou um sistema de repartição de competências entre os entes federativos calcado no interesse e capacidade operacional de cada um. Sobre isso, Rosane Tierno bem sintetiza:

“À União, por exemplo, cabe editar normas gerais de direito urbanístico e diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto ao Município cabe promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (TIERNO, 2020, p. 57)

Por conta desta repartição de competências, foi preciso aguardar até 2001 para que o capítulo de política urbana anteriormente citado fosse regulamentado, o que se deu através da Lei n. 10.257/01, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade. Sendo norma geral de política pública, estabelece diretrizes e apresenta instrumentos a serem utilizados pelo poder público municipal para a concretização da política pública urbana. Um destaque certamente é o capítulo destinado à gestão democrática da cidade, que elenca instrumentos voltados à ampliação da participação social na

gestão das cidades. Contudo, a vedação de instrumentos importantes, como a concessão de uso especial para fins de moradia, e a morosidade do Congresso Nacional para editar uma norma específica de regularização fundiária deixou um gosto amargo na boca daqueles que comemoraram tanto a aprovação do Estatuto (TIERNO, 2020). Por sua importância, o Estatuto da Cidade será abordado de forma mais aprofundada na próxima seção, trazendo os seus principais instrumentos, com destaque àqueles que tratam do acesso à terra urbanizada.

Após a Constituição e o Estatuto da Cidade, o mercado imobiliário recebeu novas interferências significativas com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (Lei nº 11.578/07) e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (Lei nº 11.977/09), ambos na primeira década do século XXI. O PAC foi criado pelo governo federal em 2007 com o objetivo de estimular o crescimento econômico e social do país através, principalmente, do investimento público em obras nos estados e municípios, seguindo três eixos principais: infraestrutura logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e infraestrutura social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos). O programa ocorreu em duas fases, a primeira de 2007 à 2010, no 2º mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com orçamento de cerca de R\$ 500 bilhões, e a segunda, de 2011 à 2014, no 1º mandato da presidente Dilma Rousseff, com orçamento de cerca de R\$ 1 trilhão e a ampliação dos eixos do programa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014)

Já o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009, também pelo governo federal, com o objetivo de facilitar o acesso à casa própria. Conforme o caput do art. 1º da lei que o instituiu, o programa visa criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos, e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (valor atualizado pelas alterações em 2017, no governo Temer). O programa possui diversas modalidades e foi estruturado em três faixas de participação, de acordo com a renda dos beneficiados: a Faixa 1, destinada às famílias com renda mensal de até R\$ 1.800, a qual recebe subsídio de até 90% do valor do imóvel; a faixa 2, que atende famílias com renda mensal de até R\$ 4.000 e; a faixa 3, para famílias com renda mensal de até R\$ 7.000, sendo que nestas duas últimas faixas não há subsídio, mas o programa facilita o acesso, com taxas de juros mais

reduzidas, por exemplo. No ano de 2017 o programa sofreu algumas alterações, com a correção dos valores para os citados neste parágrafo e a inclusão da faixa 1,5, intermediária entre as faixas 1 e 2. Mesmo com a modalidade Entidades favorecendo o protagonismo das organizações populares, a maior parte da produção do programa foi destinada à produção por construtoras.

O PMCMV foi, definitivamente, uma iniciativa controversa: se por um lado entregou 5 milhões de habitações, o fato de deixarem nas mãos dos empreendedores a responsabilidade da escolha dos terrenos e o desenvolvimento total dos próprios projetos fez prevalecer a rentabilidade dos empreendedores sobre a qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos, conforme explica Raquel Rolnik:

“Considerando que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão previamente estabelecidos, o lucro do empreendedor está baseado na economia de custos obtida no processo de produção do produto. Essa economia é obtida através da padronização, da escala (número de unidades reproduzidas), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo possível com a compra do terreno (SHIMBO, 2012). O resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados, inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato.” (ROLNIK, 2015, p. 245)

Ou seja: “ainda que o programa tenha atingido uma camada da população que historicamente não era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupado por esta população nas cidades, reproduzindo o padrão periférico. (ROLNIK, 2015, p. 247)

Se faz necessário ressaltar que, ainda que o PMCMV tivesse um capítulo inteiro voltado à políticas de uso do solo e regularização fundiária, não conseguiu inverter a lógica de produção das periferias empobrecidas e subequipadas. Quando produzia habitação para as camadas mais pobres da população, estas quase sempre se localizavam nos lugares mais afastados e carentes de infraestrutura.

Cabe finalizar este apanhado histórico lembrando dos impactos das políticas neoliberais, com a diminuição das proteções sociais, e da crise política e econômica instaurada desde 2016 no país e que agravaram a pobreza urbana, a desigualdade socioespacial e a dificuldade de acesso à casa digna e ao solo urbanizado para grande parte da população brasileira. Já a eleição de governos conservadores veio com ameaças à democracia, à participação popular e às políticas públicas pautadas na justiça social, incluindo aqueles aspectos mais progressistas do planejamento urbano brasileiro pós Estatuto da Cidade. A substituição do capítulo III da lei do PMCMV pela lei da Reurb amplia o uso de ferramentas de regularização fundiária de forma

irresponsável, como veremos adiante, descaracterizando sua natureza, enquanto a extinção, via decreto⁵, dos conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social é um ataque claro à frágil conquista de ampliação do controle social às políticas públicas. Finalmente, o “bem de família”, imóvel impenhorável protegido pela lei nº 8009/90 está ameaçado pelo Projeto de Lei 4188/21, que permitirá que os bancos tomem de famílias endividadas seu único imóvel, lançando mais pessoas à incerteza habitacional e, possivelmente, à ocupações irregulares, dentre tantos outros retrocessos. Não à toa, portanto, presenciamos tantos despejos nos últimos anos, incluindo durante o período da crise sanitária de COVID 19.

⁵ O Decreto 9.759 “pretende diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)”. <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>

4 INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL

Após a revisão histórica do processo de mercantilização da terra no Brasil, do aparato legal e da política urbana que a apoiou, este capítulo irá abordar os principais instrumentos que possibilitam o acesso à terra no Brasil para além da sua compra, com ênfase nos instrumentos da Reurb e do Programa Lar Legal, objetos de estudo deste trabalho de conclusão de curso. Esses instrumentos podem ser utilizados no contexto da regularização fundiária de assentamentos urbanos, cuja definição pode ser encontrada no dispositivo abaixo:

“Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (BRASIL, 2009)

Apesar de ser oriunda de um dispositivo legal já revogado, o art. 46 da Lei 11.977/09, esta definição foi escolhida por destacar o “direito social à moradia”, a função social da propriedade urbana e o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, todos suprimidos no art. 9º da Lei 13.465/17, conforme veremos oportunamente. Antes, no entanto, cabe introduzir um debate fundamental a todo e qualquer arquiteto e urbanista, devido à natureza de nossa atuação: a diferença entre os direitos à cidade, à moradia e à titulação da propriedade urbana.

1. 4.1 DIREITO À CIDADE X DIREITO À MORADIA X DIREITO À TITULAÇÃO

Para melhor entender os instrumentos específicos de acesso à terra e a razão de existirem, é importante desenvolver o que é direito à cidade e suas diferenças em relação ao direito à moradia e o direito à titulação da propriedade. Isso se faz necessário pois existem instrumentos adequados a cada um desses direitos que, apesar de complementares em certa medida, são distintos.

Em apertada síntese, o direito à cidade seria não apenas o direito à moradia e ao trabalho, mas o direito à própria urbanidade, ao lazer, à segurança, ao encontro, enfim, o direito de ter assegurada a possibilidade de desfrutar das benesses da cidade e da vida urbana como um todo, indissociáveis, assim, do conceito de cidadania e dignidade. Essa síntese parte de Lefebvre (2001) mas é reforçada pelas contribuições

de autores brasileiros, responsáveis por alinhar aspectos do termo à nossa realidade. Segundo Lefebvre:

“O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.” (LEFEBVRE, 2001, p.134)

O conceito de Lefebvre chega ao Brasil no período da ditadura civil-militar e é associado neste período pelos movimentos sociais com a luta por infraestrutura urbana e equipamentos de consumo coletivos, devido ao nosso contexto de desigualdade e segregação socioespacial (TAVOLARI, 2016, p.98). Por volta dos anos 1980, Ermínia Maricato e Pedro Jacobi assimilam com mais afinco a ideia de cidadania e dignidade, pondo essa dimensão à serviço dos movimentos sociais. Conforme aponta Bianca Tavorari, ambos trouxeram:

“(..) artigos conjunturais, de intervenção, com linguagem voltada a um público amplo, composto principalmente pelos próprios movimentos sociais. Tanto Maricato quanto Jacobi procuram orientar essas lutas. (...) O direito à cidade é colocado no registro da demanda por algo “a mais”: não só à casa ou à terra, não só à cidade que existe.” (TAVOLARI, 2016, p.100)

O principal, talvez, seja reconhecer o papel aglutinador que o direito à cidade paulatinamente assumiu no Brasil, reunindo diversas demandas urbanas e sociais sob o mesmo denominador comum (TAVOLARI, 2016, p.102). De fato, um ponto em comum entre todos aqueles que lutam por moradia, serviços urbanos específicos, lazer, saúde, educação, segurança ou qualquer outro bem da vida urbana é que todos eles espacializam essas lutas na cidade, e todas essas lutas precisam ser vencidas para que o direito à cidade se concretize plenamente.

Já o direito à moradia, presente no art. 11 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), diz que toda pessoa tem direito à moradia digna. Foi incorporado de forma explícita à nossa Constituição através da EC 26, de 14 de fevereiro de 2000, no rol dos direitos sociais. Dessa forma, é dever do Estado brasileiro assegurar que, no Brasil, todas as pessoas tenham acesso à moradia digna, devendo promover ativamente sua universalização, seja estimulando esse mercado com incentivos de diversos tipos, seja facilitando seu acesso para aqueles que o mercado exclui, seja disponibilizando ele próprio a moradia, ou, ainda, promovendo políticas públicas e leis capazes de garantir o acesso e/ou a permanência das pessoas onde elas já residam, descriminalizando o ato de morar. A dignidade da moradia deve ser consequência, em nível arquitetônico, da fiscalização das condições de habitabilidade das

edificações e da definição em lei dos padrões mínimos de salubridade e segurança e, em nível urbanístico, da qualidade da inserção dessa habitação no tecido urbano e da possibilidade dela usufruir da infraestrutura urbana. Este último ponto o aproxima do direito à cidade, mas não se confunde com ele. Além disso, é possível perceber que o direito à moradia transcende em muito o direito à propriedade privada, já que o primeiro deve ser garantido independentemente do segundo.

Por último, o direito à titulação, dentro do contexto que nos interessa, pode ser entendido como o direito de possuir para si documento hábil que comprove a titularidade de um imóvel, geralmente título de propriedade, sendo, em uma sociedade capitalista, a principal forma de garantir a permanência do domínio sobre o bem. Se relaciona com a função social da propriedade na medida em que converte alguns casos de posse em propriedade, como nas ações de usucapião, por exemplo, protegendo esses moradores de algumas hipóteses de remoção arbitrária. Dentro de uma noção maior e mais complexa de regularização, a titulação compreende uma pequena etapa, motivo pelo qual, quando empreendido isoladamente em contextos onde há outras carências além da regularização jurídica, reflete apenas em uma relativa valorização do imóvel a curto prazo, já que, como vimos, os principais motivos que valorizam um imóvel são outros. Ainda assim, vale ressaltar que essa valorização pode resultar na incapacidade de permanência de alguns moradores nos imóveis após a sua regularização fundiária, devido ao aumento de gastos e possibilidade de ganhos financeiros com a venda.

Finalmente, se conjugarmos essa reflexão com a definição de regularização fundiária apresentada no início do presente capítulo, entenderemos que a regularização fundiária urbana é uma das formas de se concretizar o direito à moradia que, por sua vez, é essencial para materializar o direito à cidade, sendo a titulação um meio de garantir a segurança da posse, mas sem um grande impacto nas demais dimensões da regularização para além da esfera jurídica. Contudo, não devemos perder de vista que a regularização fundiária urbana que se faz necessária na parcela mais sensível dos casos brasileiros, compreende a integração da área regularizada ao tecido urbano de forma qualificada, garantindo infraestrutura, conectividade viária, lazer e serviços públicos, entre outras necessidades. Ou seja, não apenas a titulação, mas o direito à cidade.

2. 4.2 INTRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, traz um extenso conjunto de instrumentos para uso dos municípios na construção de uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito à cidade. Ele não traz, no entanto, uma correlação direta entre estes instrumentos e as possíveis transformações urbanas, cabendo ao município escolher, regulamentar e aplicar os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada, a qual deve estar expressa no Plano Diretor do respectivo município.

O Plano Diretor possui previsão constitucional e é citado no parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição Federal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). A partir do desenvolvimento que o instrumento recebeu no Estatuto da Cidade, podemos conceber o Plano Diretor como uma Lei Municipal que estabelece como cada porção do território cumpre sua função social. Mais do que isso, “deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município.” (ROSSBACH; CARVALHO, 2010). Para isso, o próprio Município deve garantir a participação efetiva da população em todas as suas etapas de desenvolvimento e ser revisto a cada dez anos, para que possa acompanhar o desenvolvimento da cidade e da sociedade. Por fim, ainda que o próprio Estatuto da Cidade traga diversos instrumentos, a aplicabilidade da maior parte deles depende de previsão no Plano Diretor.

Neste trabalho, não serão apresentados todos os instrumentos descritos pelo Estatuto, mas sim aqueles que apresentam uma correlação mais direta com a questão do acesso à terra e à urbanização. São eles:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): é um tipo específico de zoneamento do uso do solo, instituído por Plano Diretor ou lei específica municipal e destinado à população preponderantemente de baixa renda, podendo estabelecer regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Possui duas apresentações: as ZEIS de áreas ocupadas, destinadas à urbanização e regularização fundiária, e as ZEIS de áreas vazias, voltadas à produção de habitação de interesse social. Em ambas, podem ser aplicadas restrições urbanísticas (i.e. de remembramento) e de reserva de uso (i.e.

residências unifamiliares) com a finalidade de proteger a população da ZEIS contra a especulação imobiliária e a gentrificação;

- Usucapião especial de imóvel urbano: também possui previsão constitucional, permitindo a aquele que possuir imóvel urbano de área inferior a 250m² para fim de moradia, ininterruptamente e sem oposição, por no mínimo 5 anos, a aquisição da propriedade, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural nem tenha sido contemplado por este instituto anteriormente;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: com o objetivo de combater a especulação imobiliária e ampliar o acesso à terra urbanizada, o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, de modo a obrigar aos proprietários de imóveis não ou subutilizados a cumprirem com a função social da propriedade;
- Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) progressivo no tempo: buscando controlar a acumulação fundiária urbana para fins de especulação imobiliária, o Estatuto das cidades prevê a possibilidade de que o Município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU cobrada de imóveis que desrespeitem os prazos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios previamente determinados. Ou seja, é uma ferramenta incremental, devendo ser utilizada em conjunto e posteriormente à ferramenta previamente apresentada;
- Desapropriação com pagamento de títulos: após 5 anos de cobrança do IPTU progressivo, permanecendo a atitude de ignorar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória determinada anteriormente, poderá o Município, para fins de reforma urbana, proceder com a desapropriação do imóvel com o objetivo de dar a ele destinação adequada e compatível com sua função social. Neste caso, a forma de pagamento a ser utilizada será através de títulos da dívida pública;
- Consórcio Imobiliário: ao contrário da desapropriação com pagamento em títulos e do IPTU progressivo no tempo, que têm caráter de sanção, o consórcio

imobiliário possui um caráter diferente, podendo ser utilizado tanto em imóveis atingidos pelo parcelamento, edificação e utilização compulsórios quanto em imóveis objetos de Reurb. Aqui, o proprietário transfere ao Município seu imóvel para que sejam realizadas as obras de urbanização, edificação e/ou reforma necessárias, recebendo, como pagamento, parte das unidades imobiliárias urbanizadas, edificadas e/ou reformadas, ficando as demais incorporadas ao patrimônio público. Possui, como grande vantagem, o fato do Município não precisar despende previamente grandes somas de dinheiro pelo terreno ou edifício, o que facilita sua implementação;

- Transferência do direito de construir: permite que um proprietário de imóvel urbano exerça em outro local (ou transfira a outrem a possibilidade de) o potencial construtivo previsto para o seu imóvel mas que se encontra limitado pelo Município por motivos de interesse público, entre eles, o de regularização fundiária. Assim, o poder público municipal poderia, por exemplo, instituir uma ZEIS visando garantir a permanência de uma população de baixa renda em um determinado local, e permitir que o proprietário do terreno exerça seu potencial construtivo em outra área, enquanto regulariza e qualifica a ocupação;
- Direito de preempção: esse instituto confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóveis urbanos que estejam sendo alienados em uma determinada área delimitada por lei municipal baseada no plano diretor. Conforme orienta o parágrafo único do artigo 26 do Estatuto da Cidade, a lei municipal deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma das seguintes finalidades: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- Direito de superfície: inovação trazida pelo Estatuto da Cidade, separa a propriedade do terreno do direito de usar a sua superfície, permitindo ao

proprietário conceder a outrem o direito de utilizar o solo, o subsolo e o espaço aéreo relativo ao terreno sem abrir mão de sua propriedade, definido, no entanto, por meio de contrato, quais usos serão permitidos, sob quais condições, para quais finalidades e para quem poderá ser alienado, mantendo, assim, o controle sobre sua destinação (i.e. habitação de interesse social). Em um contexto da regularização fundiária de interesse social em terras públicas, por exemplo, o contrato poderia permitir que os superficiários (aqueles que adquirem o direito de superfície) construíssem, transmitissem por herança e até vendessem suas casas, ao mesmo tempo em que poderia proibir a alienação do imóvel para uso diverso do estabelecido em contrato.

Ainda que não tenham sido apresentados todos os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, e que existam tantos outros disciplinados em diversos diplomas legais, foi possível perceber a complexidade e riqueza das opções que existem no tocante ao acesso à terra urbanizada no Brasil. Alguns são ferramentas voltadas à aquisição do direito real de propriedade, já outros são focados na manutenção da posse, enquanto existem ainda aqueles destinados a direcionar o desenvolvimento urbano por certos caminhos, mas todos estão (ou deveriam estar) a serviço de uma cidade mais justa e comprometida com o direito à cidade, à moradia digna e a função social da propriedade, modulando o direito à propriedade privada puro e simples. Como nenhuma norma jurídica é capaz de produzir efeitos no mundo fático apenas por existir, cabe à sociedade civil acompanhar e exigir que sejam utilizadas para o fim proposto, sem desvios. Considerando nossas relações não superadas de clientelismo e patrimonialismo, é um desafio e tanto, mas que vale a pena ser enfrentado.

3. 4.3 INSTRUMENTOS EM ESTUDO: REURB-S E PROGRAMA LAR LEGAL

Os instrumentos detalhados na seção anterior e contidos no Estatuto das Cidades não são os únicos possíveis de serem utilizados para a realização da regularização fundiária urbana. A Lei Federal 13.465/2017, em seu artigo 15, esclarece que outros institutos jurídicos poderão ser empregados no âmbito da Reurb. É nesse contexto que, segundo o entendimento dos agentes públicos envolvidos, se insere o Programa Lar Legal, por exemplo. Já a Reurb-S, como veremos a seguir, é uma das modalidades de Reurb previstas na sua legislação.

1. 4.3.1 A Reurb-S

De acordo com o apresentado no Estatuto das Cidades e na Lei da Reurb, podemos formular que a regularização fundiária urbana (Reurb) é um instrumento jurídico e político (Art. 4º, V, § 9º da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade) regulado pela Lei da Reurb (nº 13.465/17) e que abrange “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes” (Art. 9º da Lei nº 13.465/17 - Lei da Reurb). Podemos perceber que esta definição colocada na lei da Reurb se aproveita de boa parte da definição apresentada na lei do MCMV (Lei nº 11.977/09), apenas suprimindo, deliberadamente, o complemento “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2009). O ato consciente do legislador de desvincular a regularização fundiária de seus próprios princípios e objetivos amplos aponta não só para uma possível descaracterização da natureza original do artigo inspirador, como também para o esforço de disputar ideologicamente esse tema que é tão caro aos movimentos sociais. Ademais, se faz necessário apresentar o que talvez seja a principal característica da Reurb apresentada na Lei 13.465/2017, que é a dispensa ao atendimento de qualquer parâmetro de uso e ocupação do solo dos imóveis objetos da Reurb, conforme enxerto abaixo:

“Art.11, §1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.” (BRASIL, 2017)

A partir da definição acima é possível desenvolver diversas características da Reurb. A primeira delas é que se destina a Núcleos Urbanos Informais⁶ (NUI), e não a um imóvel isolado. De acordo com a SMDU/PMF, “a escala de intervenção mínima será de uma via, ou porção dela, e sua área de influência.” Outro aspecto importante é que, ao dizer que pretende incorporar esses núcleos informais ao ordenamento territorial, pressupõe-se uma vinculação do procedimento a melhorias urbanísticas e ambientais. Um terceiro que vale ser reforçado é que, conjuntamente com a pretensa

⁶ Conforme Art. 11, II da Lei da Reurb, o núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;” (BRASIL, 2017).

incorporação, se pretende a titulação. Essa titulação, inicialmente, está vinculada e é posterior à inclusão do NUI ao tecido urbano, mas a própria lei, em seu artigo 36, § 3º, flexibiliza esta determinação:

“§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.” (BRASIL, 2017)

A lei determina ainda que a Reurb compreenderá duas modalidades:

1. Reurb de Interesse Social, Reurb-S, que diz respeito à regularização fundiária direcionada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e,
2. Reurb de Interesse Específico, Reurb-E, voltada aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre nos parâmetros da Reurb-S.

A diferença entre as duas modalidades é que, na primeira, todos os custos com levantamentos, estudos técnicos, projetos, implantação de infraestrutura essencial, custas cartoriais e demais ações necessárias deverá ser custeado pelo município, enquanto que na Reurb-E, quem arca com todos esses custos são os próprios beneficiados.

A Lei prevê, em seu 15º artigo, os diversos institutos jurídicos que poderão ser utilizados no âmbito da Reurb nas duas modalidades, sem excluir a possibilidade de utilização de outros, não previstos, desde que se apresentem adequados. Entre os institutos citados estão a legitimação fundiária, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a desapropriação por interesse social, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso. Desses, vale comentar a legitimação fundiária pois, além de ser uma inovação da Lei da Reurb, tem grande apelo de uso em ambas as modalidades. Segundo o artigo 23 da Lei em comento,

“(…) a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.” (BRASIL,2017)

Temos aqui um marco temporal importante a ser observado, pois ele limita sua aplicação aos núcleos urbanos informais consolidados existentes até essa data,

excluindo os que vierem a surgir depois deste marco da possibilidade de utilizar a legitimação fundiária para a sua regularização. Essa ferramenta é importante ainda porque constitui forma originária de direito real de propriedade, o que é explicado no segundo parágrafo do mesmo artigo:

“§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.” (BRASIL, 2017)

O processo de Reurb é um processo administrativo, devendo o interessado ingressar com o pedido no órgão do Município que assumiu essa função. Conforme listado nos incisos do artigo 14 de sua lei (BRASIL, 2017), são legitimados para requerer o processo: 1) qualquer ente federativo brasileiro, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; 2) os seus beneficiários, organizados de diversas formas; 3) os proprietários de imóveis ou dos terrenos, loteadores ou incorporadores; 4) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e; 5) Ministério Público.

O seguinte esquema resume as principais etapas de um processo de Reurb:

Etapas do processo da Reurb

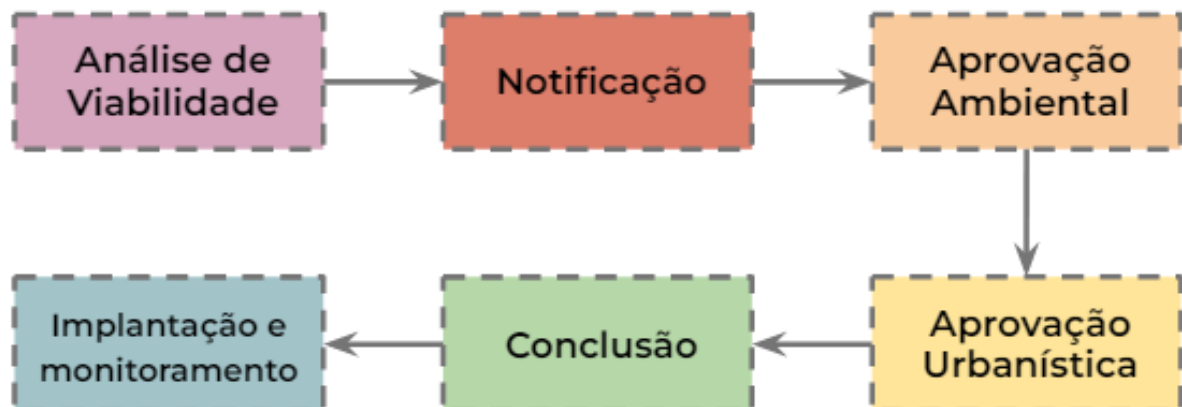


Figura 1. Etapas do processo da Reurb.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Lei da Reurb (BRASIL, 2017).

- 1) Análise de Viabilidade: de posse das informações contidas no pedido de regularização protocolado, há uma primeira análise realizada pela prefeitura

para conferir a viabilidade de aplicação da Reurb, bem como determinar, em até 180 dias, a qual modalidade o procedimento pertencerá. Caso perca esse prazo, deverá ser fixado automaticamente a modalidade solicitada;

- 2) Notificação: instaurado o processo, vem a etapa de notificação onde os proprietários, confrontantes e demais interessados devem ser notificados do processo). As informações precisas para tal feito devem ser fornecidas pelos impetrantes;
- 3) Aprovação Ambiental: nesta etapa deverão ser desenvolvidos pelos interessados os estudos técnicos que a municipalidade entender necessários, a depender das particularidades do NUI, como, por exemplo, Estudo Técnico Ambiental, justificando melhorias, quando em Áreas de Preservação Permanente (APP), ou Estudo Técnico de Análise de Risco, quando houver risco geotécnico, de alagamento, entre outros
- 4) Aprovação Urbanística: de posse aos estudos técnicos e demais documentações produzidas anteriormente, a municipalidade desenvolve as diretrizes urbanísticas que orientarão o Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária, a ser desenvolvido pelos interessados. O art 36 da Lei da Reurb disciplina o conteúdo obrigatório do Projeto, que deverá indicar, além das plantas e memoriais descritivos dos lotes, as medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e possíveis realocações de edificações, além da implantação da infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando necessárias (PMF). Todas as ações necessárias que dependam de uma atitude a ser tomada, como a implementação de infraestrutura essencial e as compensações acima elencadas, precisam estar organizados em um cronograma físico de serviços e implantação de obras, documento essencial para a aprovação do Projeto de Regularização Fundiária;
- 5) Conclusão: com a aprovação do Projeto de Regularização Fundiária e do Cronograma Físico de Serviços e Implantação pelos órgãos competentes, o Município emite a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que conclui o procedimento da Reurb, composto, além do Projeto e do Cronograma acima citados, de um termo de compromisso, assinado pelos responsáveis por executar as obras necessárias e dar cumprimento ao cronograma físico. Expedida a CRF, esta deverá ser levada ao Cartório de

Registro de Imóveis para que se proceda a titulação dos imóveis, conferindo a cada interessado o respectivo título de propriedade. Lembrando que responsabilidade de submeter ao cartório a CRF e as custas cartoriais são de responsabilidade dos interessados, na Reurb-E, e do Município, no caso da Reurb-S;

- 6) Implantação e monitoramento: a implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção é de responsabilidade de quem assinou o Termo de Compromisso, podendo ser os próprios interessados ou o poder público, a depender da modalidade desenvolvida. De qualquer forma, cabe à municipalidade a fiscalização de seu fiel cumprimento.

2. 4.3.2 O Programa Lar Legal

1. 4.3.2.1 Histórico e características fundantes

Como o Programa Lar Legal (PLL) segue uma trajetória estadual diferente daquela que resultou no Estatuto da Cidade e na Lei da Reurb, cabe destacar o histórico que leva à sua elaboração. O processo de criação do PLL se inicia em 1999, com uma decisão solitária do então desembargador e corregedor-geral do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) Francisco José Rodrigues de Oliveira Filho, através do Provimento CGJ 37/1999. À época ainda chamado de “Projeto Lar Legal”, o referido provimento tinha por objetivo criar um procedimento especial judicial que fomentasse a regularização do parcelamento do solo urbano (SELL, 2020).

Sendo fruto de uma decisão isolada, o respaldo do TJSC nessa primeira fase do então Projeto Lar Legal foi tímido. A falta de uma promoção ativa do projeto por parte do TJSC fez com que sua aplicação fosse marginal. O projeto recebeu novo impulso apenas em 2008, quando o criador do projeto, agora exercendo o cargo de presidente do TJSC, no âmbito do Conselho da Magistratura (CM), emitiu a Resolução 11/2008, que será melhor explicada conjuntamente com o programa na próxima seção. De qualquer forma, essa resolução certamente conferiu mais legitimidade ao programa, pois agora era instaurado por um conjunto de desembargadores (CM) e não apenas por uma decisão, via provimento, de apenas um corregedor (SELL, 2020).

Porém, este não foi o único impulso que o programa recebeu à época: além da Resolução 11/2008, o presidente do TJSC convidou o desembargador Lédio Rosa de

Andrade para que coordenasse o programa, ainda que não existisse uma coordenação do programa instituída formalmente. A escolha se deu por afinidade e ambas as decisões tornam 2008 um ponto de virada no desenvolvimento do projeto. Para os atores jurídicos envolvidos, a atuação militante e diligente do desembargador Lédio para promover o projeto e fazê-lo prosperar no Estado foi crucial. Ele dedicou muito tempo e esforço junto às prefeituras e demais órgãos e instâncias para apresentar o programa como uma possibilidade viável. Todo esse esforço rendeu frutos para o projeto, que paulatinamente acumulou um incremento em sua aplicação. Porém, a simplicidade da resolução CM 11/08 fez com que magistrados pelo Estado todo preenchessem as lacunas procedimentais de formas muito diferentes, conferindo baixa uniformidade à sua aplicação (SELL, 2020).

É possível perceber, então, duas ações para tentar dirimir esses impasses e conferir ainda mais celeridade à aplicação do projeto: promulgação da resolução CM 8 de 9 de junho de 2014, que revogou a anterior de 2008 e detalhou melhor sua aplicação, beneficiários, procedimentos e objetivos, e a Portaria 438 do Gabinete da Presidência, de 4 de julho do mesmo ano, que dividiu o Estado em 10 regiões e designou um juiz cooperador para cada uma delas. Apesar deste ajuste, o programa só conquistou o desempenho almejado no quesito celeridade e consistência quando, em 2017, reformulou mais uma vez seu regime de cooperação, concentrando em 3 juízes a demanda decisória (SELL, 2020).

O fato de muitos municípios não possuírem corpo técnico capacitado e suficiente para atuar nesta demanda específica foi um dos fatores que também contribuiu para a baixa adesão ao programa na primeira década dos anos 2000. De posse dessa informação, a coordenação firmou em 2011 uma parceria entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público em busca de soluções. Neste ajuste, o Executivo estadual ficou responsável pela gestão operacional do programa, disponibilizando aos municípios equipes técnicas capacitadas através de empresas privadas previamente cadastradas na Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST). Infelizmente, quase a totalidade das empresas cadastradas não possuíam a expertise necessária, resultando em um baixíssimo percentual de sucesso, ou não tinham a ética devida, resultando em inúmeros casos de fraudes. Após denúncias da Assembleia Legislativa e do Ministério Público, foi decidido pela municipalização da execução do Projeto, fosse através de estrutura própria, por meio de convênios com universidades ou contratação de

empresa privada devidamente habilitada, modelo vigente atualmente (PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA, 2018).

A última grande alteração na resolução foi a resolução CM 4 de 11 de março de 2019, que consolidou o projeto como um programa permanente do poder judiciário catarinense. Atualmente, o PLL estima ter atingido a marca de mais de 25 mil títulos entregues, sendo 2700 títulos em 2020 e 4411 títulos em 2021. O programa, inclusive, inspirou iniciativas semelhantes e já possui paralelo nos tribunais de justiça do Paraná, Piauí e Mato Grosso do Sul, com as instituições na Bahia e em Minas Gerais já tendo manifestado interesse em replicá-lo também.

2.

4.3.2.2 Sobre o programa

Conforme dito na sessão anterior, a Resolução CM nº 8, com suas posteriores alterações, é quem disciplina o PLL atualmente. Em suas considerações iniciais, expõe seus pressupostos e regramentos balizadores, onde reforça, entre outros aspectos, “que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio de sua função social” e “que a atual função do Direito não se restringe a solucionar conflitos de interesses e a buscar segurança jurídica, mas visa a criar condições para a valorização da cidadania e a promoção da justiça social” (CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA, 2008). Do primeiro ponto, vê-se a incorporação da função social da propriedade aos princípios do programa, enquanto que do segundo podemos extrair a intenção dos magistrados de colocarem o poder judiciário como produtor de políticas públicas, o que não é vedado, mas é pouco usual frente à divisão de poderes no Brasil.

Pode-se definir o PLL como um programa do Judiciário Catarinense que cria um novo instrumento de regularização fundiária, consoante com a posterior Lei da Reurb em seu artigo 15, na figura de um procedimento especial de jurisdição voluntária, aplicável apenas a processos judiciais coletivos que visem à conferência de título de propriedade imobiliária para população preponderantemente de baixa renda, desde que ocupante de imóvel localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, dentre outros requisitos detalhados a seguir. Porém, antes de avançarmos, convém desenvolver melhor alguns termos acima apresentados.

Ao qualificar-se como “procedimento especial”, o programa sinaliza que as ações judiciais que se enquadrarem nas hipóteses da resolução transitarão no

judiciário seguindo regras diferenciadas, mais céleres, no caso. Já o termo “jurisdição voluntária” remete ao caráter não contencioso do programa. Significa dizer que não existe uma disputa entre os participantes ocorrendo no processo, e sim a busca dos autores pelo reconhecimento de um direito não contestado pelo poder público nem por qualquer outro membro da sociedade. Caso surja alguma divergência no decorrer do processo, como, por exemplo, duas pessoas alegando terem direito ao mesmo imóvel, essas pessoas são retiradas da ação judicial do PLL, devendo resolver a contenda utilizando outro tipo de ação, como usucapião, por exemplo.

Outro aspecto que se denota é que é um procedimento voltado a ações coletivas. A resolução não define um parâmetro exato mas, segundo agentes internos do programa com quem conversei, convencionou-se dentro do Programa o mínimo de dez pessoas. Por último, tem-se que o público-alvo desta política pública é a população preponderantemente de baixa renda, o que quer dizer que, eventualmente, podem até existir pessoas que não se enquadrem na definição de baixa renda, desde que em significativa menor quantidade. A resolução não define qual a linha de corte para ser considerado baixa renda mas, de acordo com atores do programa, o critério utilizado é o mesmo da Defensoria Pública de Santa Catarina, ou seja, renda familiar mensal não superior a três salários mínimos⁷. Para melhor entender a dinâmica do funcionamento do programa, é preciso reconhecer quem são os atores envolvidos e seus papéis em cada etapa:

- 1) O Judiciário catarinense criou o procedimento especial do PLL e suas regras, permitindo que esse tipo de ação tramitasse mais rapidamente, desde que atendido certos requisitos. Além de criar o procedimento, também é o órgão que julgará o processo, proferindo uma sentença ao final com poder de registrar a propriedade em nome dos autores da ação judicial;
- 2) Os moradores serão os beneficiados da ação e poderão ingressar com o pedido no judiciário por conta própria, caso se organizem na forma de associação de moradores ou com o auxílio de empresas de regularização fundiária previamente habilitadas no município;
- 3) Essas empresas de regularização fundiária serão responsáveis por elaborar a petição inicial, ingressar com o processo no judiciário e acompanhar o seu andamento. Para elaborar a petição inicial, as empresas necessitarão de

⁷ Disponível em: <https://defensoria.sc.def.br/quem-pode-ser-atendido>. Acesso em dez. 2022.

declarações dos órgãos competentes, preferencialmente municipais, de que não se trata de APP ou área de risco ambiental, além dos documentos pessoais dos interessados e de plantas capazes de representar a área, os lotes, as vias, os equipamentos existentes, entre outras informações. Neste ponto, há uma colaboração mais próxima entre a empresa de regularização e o poder municipal, já que a primeira necessita de muitos dados do município para instruir a petição inicial;

- 4) O Município, por sua vez, além de cooperar com a empresa no fornecimento das certidões e informações para a confecção dos documentos técnicos necessários à instrução processual, possui mais dois papéis vitais: o primeiro, de escolher quais empresas podem atuar na cidade, firmando termos de cooperação técnica com elas; e, o segundo, de delimitar no perímetro urbano quais áreas as empresas cadastradas poderão atuar, além de determinar a ordem em que os trabalhos devem ser realizados e o teto do valor que as empresas podem cobrar dos moradores;
- 5) Já a Câmara dos Vereadores, participa criando leis municipais pertinentes, como, por exemplo, lei autorizando que imóvel público municipal possa ser alvo do PLL ou incluindo o programa no Plano Diretor, destacando esta ferramenta e definindo parâmetros que são vagos na resolução;
- 6) Os cartórios de registro de imóveis são os responsáveis por emitir as certidões que o PLL exige e por proceder com a execução da sentença, transcrevendo-a nos registros dos imóveis, abrindo as matrículas necessárias, transferindo os imóveis já existentes para seus respectivos donos, etc;
- 7) Finalizando, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) exerce sua função de “fiscal da lei”, e deve ser intimado de todos os atos do processo.

Após conhecer os principais atores envolvidos e seus papéis no desenvolvimento do programa em um município, é possível visualizar com mais facilidade o momento em que cada um entra na aplicação do instrumento, bem como seu funcionamento geral. Essa dinâmica está e organizada na figura abaixo em quatro etapas, cuja explicação a sucede:

O Programa Lar Legal - A dinâmica em 4 etapas

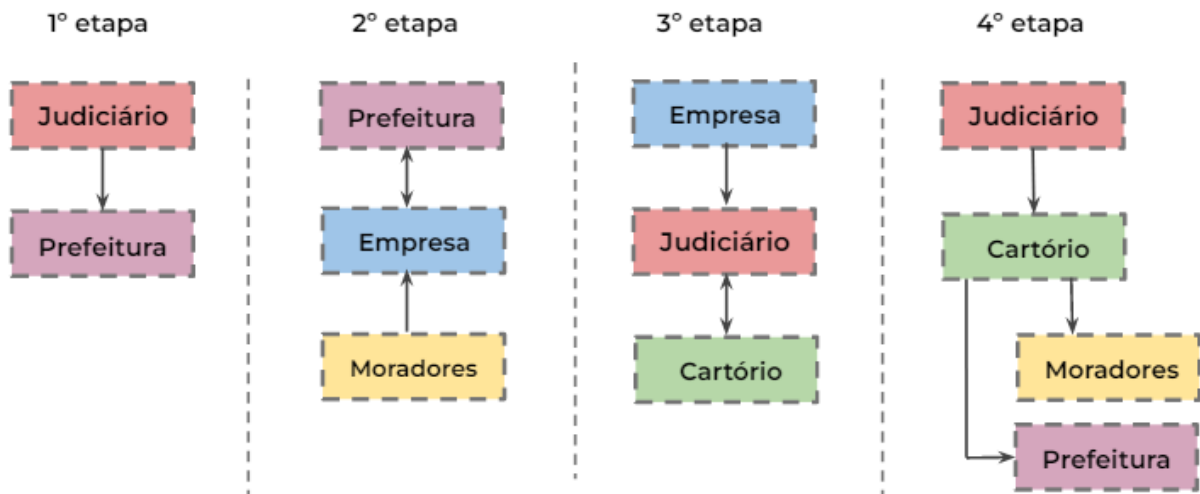


Figura 2. Esquema de funcionamento e implementação do Programa Lar Legal.

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevista com agentes do Programa Lar Legal no Poder Judiciário.

- 1ª etapa: ocorre a adesão do município ao programa, sem previsão de que haja alguma formalidade para isso. Conforme conversas com atores do programa no Judiciário, basta que o gestor municipal se intere da ferramenta e tome as medidas necessárias para a sua implantação. É neste momento que o município, através de quadro próprio de servidores, convênios com universidades ou contratação de empresas privadas efetivamente habilitadas, levanta a mancha de ocupação urbana informal e define quais delas poderão ser objeto de regularização registral via PLL. Pode, para isso, utilizar-se de qualquer estratégia ou ferramenta, inclusive de outros instrumentos, como a demarcação urbanística (art. 16). Além disso, deve definir a ordem de prioridade das áreas a serem regularizadas, quais são órgãos competentes para emitir as declarações de que não se tratam de área de risco ambiental ou de preservação permanente e se utilizará estrutura própria, convênios com universidades ou se contratará empresas para executar o programa. Porém, o que a prática tem evidenciado, segundo os participantes dessa pesquisa, é que empresas de regularização fundiária têm sido a opção preferida dos municípios, evitando-se assim arcar com os custos envolvidos na elaboração do documento;

- 2ª etapa: após a etapa de adesão municipal e de estruturação do funcionamento do programa na cidade, inicia-se a etapa de execução. Neste momento, aqueles escolhidos para executar o programa devem providenciar todas as informações e documentos necessários para instruir a petição inicial. Alguns são conseguidos diretamente com os moradores, como os documentos pessoais e eventuais comprobatórios de compra e venda ou de titularidade da posse; outros, com o poder público, como as declarações de que não se trata de APP ou área de risco e certidões cartorárias diversas. Há também aqueles que devem ser elaborados pelo próprio responsável por instruir a petição, como a planta simplificada da área e memorial descritivo, contendo, entre outras informações, uma descrição sucinta da área, indicação precisa de cada lote, indicação das vias públicas e equipamentos urbanos já existentes, além da indicação das áreas públicas que passarão ao domínio público. De posse desses documentos, a petição é elaborada e submetida ao juízo, dando início à etapa judicial;
- 3ª etapa: neste momento ocorre o pedido de reconhecimento do domínio do imóvel urbano no judiciário, a partir de petição específica. De acordo com a resolução, a associação de moradores (autorizada pelos representados) também pode propor a ação, além do município e interessados, desde que devidamente instruída. Tão logo o pedido é recebido pelo judiciário, é redistribuído para um dos 3 magistrados especializados no PLL. Deste momento em diante, há a obrigação de que o juízo intime o Ministério Público pessoalmente de todos os atos do processo;
- 4ª etapa: caso a sentença seja favorável, o juiz determinará ao cartório de registro de imóveis que proceda a abertura das matrículas em nome dos beneficiários e, eventualmente, do município, incorporando formalmente ao patrimônio do executivo ruas e espaços públicos que não existiam no mundo jurídico, apenas no mundo fático. O registro deverá ser realizado mesmo que os imóveis não atendam aos parâmetros de uso e ocupação do solo determinados para a área e independentemente de demarcação como ZEIS.

Em conversas com membros do programa, foi possível extrair mais algumas informações relevantes. Houve todo um cuidado por parte do Judiciário de enfatizar que o programa não tem a intenção de promover ou apoiar invasões, mas sim

regularizar situações que já estão consolidadas há pelo menos cinco anos. Consideram como vantagem: (1) a questão econômica, pois entendem que o valor cobrado pela empresa de regularização é muito inferior ao de uma ação de usucapião, apesar de que, sendo de fato de baixa renda, é possível solicitar a Justiça Gratuita; (2) a celeridade, posto que uma ação de usucapião demora em média de dez a quinze anos enquanto que, depois de ajuizada a regularização via PLL, a análise pelo magistrado ocorre em poucos meses; e, (3) a segurança jurídica, valorizando a força que uma sentença judicial possui, ainda que seja possível contestá-la posteriormente.

Além disso, são partidários da visão de que é a ausência de título do imóvel a responsável pela falta de serviços públicos e infraestrutura urbana na localidade, estabelecendo uma relação de causalidade no sentido de que a titulação levaria à arrecadação de IPTU dos novos imóveis, que, por sua vez, aumentaria a capacidade do município de implementar melhorias urbanas, o que automaticamente se refletiria em obras de infraestrutura no local regularizado, proporcionando melhora na qualidade de vida. A questão que se coloca é que o município se vincula ao procedimento apenas nas etapas de definição dos locais onde este poderá ocorrer, no fornecimento das declarações de ausência de risco e fragilidade ambiental através de seus órgãos competentes e na habilitação para que empresas privadas possam atuar no município. A decisão sobre desenvolver a comunidade continua sendo ato político e discricionário do poder executivo, já que não há qualquer obrigação contraída nesse sentido. Já a decisão do judiciário seria praticamente vinculada: instruindo a petição inicial com todos os documentos exigidos pelo artigo 4º da resolução, a sentença favorável é dada como praticamente certa.

Por último, a resolução é omissa quanto à possibilidade de ser entregue mais de um imóvel a uma mesma pessoa, ou se ela é aplicável apenas ao primeiro imóvel de um indivíduo. Ainda que atores do programa digam que desconhecem casos em que foram entregues mais de um título por família, o próprio site do TJSC vinculou uma reportagem em que um morador informa estar regularizando dois imóveis⁸.

⁸ Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-lar-legal-chega-ao-sul-do-ilha-com-a-missao-de-regularizar-tres-mil-lotes>. Acesso em dez. 2022.

2. 5 DA TEORIA À PRÁTICA: O CASO DE FLORIANÓPOLIS

Com o intuito de melhor entender a aplicação desses instrumentos em uma situação real, foram explorados os casos de Reurb-S e do Programa Lar Legal no município de Florianópolis. Este recorte foi feito a fim de poder comparar os dois instrumentos dentro de contextos territoriais semelhantes. O presente capítulo aborda brevemente o processo de ocupação e desenvolvimento do município de Florianópolis, com foco na questão da informalidade, a fim de situar o contexto em que os dois instrumentos abordados foram utilizados localmente.

1. 5.1 INTRODUÇÃO SOBRE O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

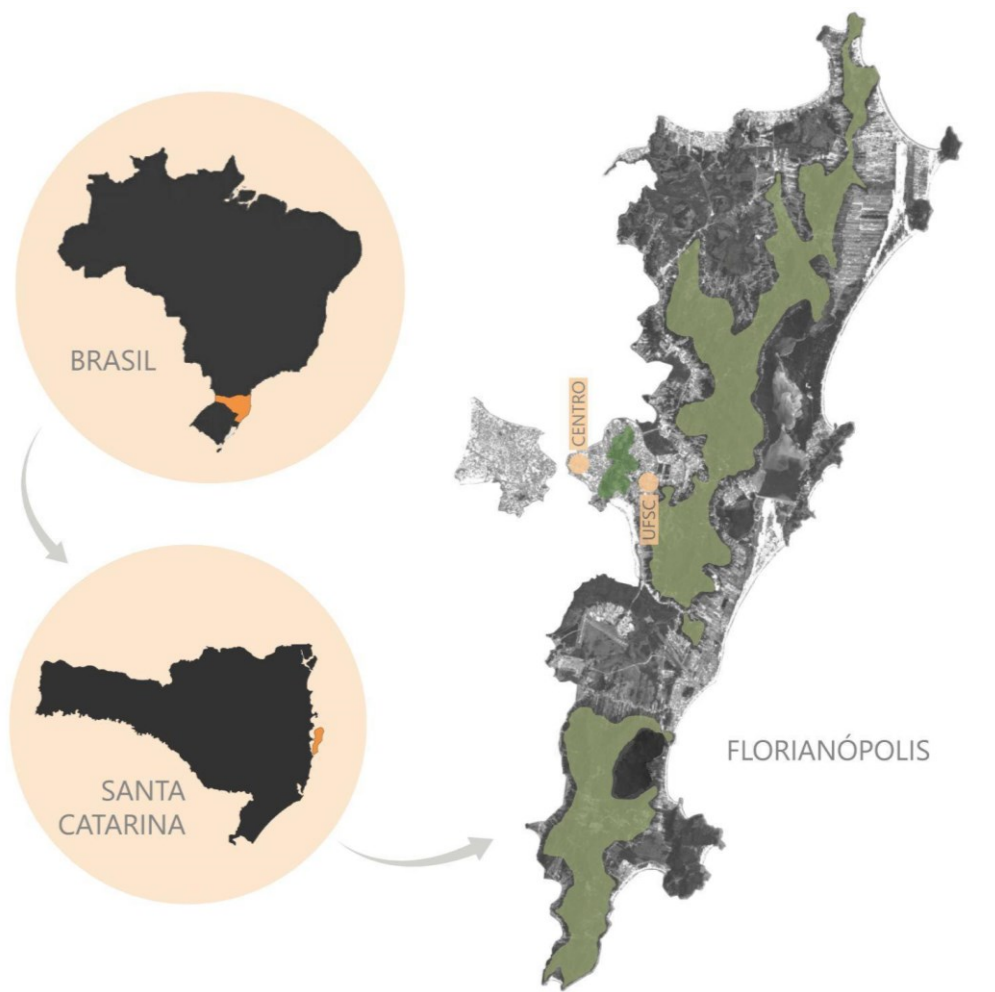


Figura 3. Localização do Município de Florianópolis.

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE e Geoprocessamento PMF, 2022. Imagem satélite ESRI, 2022.

Localizado no centro-leste de Santa Catarina, o município de Florianópolis é a capital do Estado desde 1823. Ocupa uma área de 436,5 km², que se configura através de uma porção insular com 424,4 km² e outra continental com 12,1 km², conectadas atualmente por 3 pontes situadas no centro da Ilha, a ponte Hercílio Luz, a ponte Colombo Salles e a Ponte Pedro Ivo de Campos. Possui uma população estimada em 2022 de 574.200 habitantes (IBGE, 2022) e encontra-se conurbado com outros três municípios: São José (253.705 habitantes estimados em 2021), Palhoça (178.679 habitantes estimados em 2021) e Biguaçu (70.471 habitantes estimados em 2021).

1. 5.1.1 Contexto Histórico

Habitada inicialmente pelos povos dos Sambaquis e descendentes dos Guaranis, a ilha começou a ser ocupada por portugueses nos séculos XVI e XVII. A fundação do então denominado povoamento de Nossa Senhora do Desterro ocorreu por iniciativa do bandeirante paulista Francisco Dias Velho, por volta de 1675, que se estabeleceu na região com sua família. Até 1726 o povoado pertencia a Vila de Laguna, sendo neste ano elevado também à categoria de Vila. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

A sua localização estratégica entre Rio de Janeiro e Buenos Aires e as vantagens físicas do território justificaram a criação da Capitania da Ilha de Santa Catarina em 1738, trazendo a ocupação militar para a região. Nesse período foram construídas 10 fortalezas, representando o conjunto defensivo litorâneo mais expressivo do Sul do Brasil. É neste momento que ocorre também um impulsionamento do crescimento populacional da ilha com doações de sesmarias para colonizadores açorianos e madeirenses, os quais intensificaram o processo de ocupação com a agricultura, pesca e indústrias manufatureiras. (FLORIANÓPOLIS, 2014; VEIGA, 1993)

Em 1823, foi elevada à categoria de cidade, tornando-se capital da então Província de Santa Catarina, passando a receber grandes investimentos de recursos federais para a melhoria do porto e a construção de edifícios públicos. O porto ganha importância regional e a cidade passa a desenvolver as atividades comerciais e administrativas da capital. Tal crescimento trouxe alterações também na configuração territorial, com as sesmarias sendo desmembradas e transformadas nos bairros hoje

existentes. Em 1894 a cidade passa a se chamar Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, 2014; VEIGA, 1993)

Na década de 1930, a capital era ainda o principal centro portuário do Estado, entrando, no entanto, em decadência nas décadas seguintes com o desenvolvimento dos portos de Itajaí e Imbituba, entre outros motivos. Deste momento até meados da década de 1960, o município de Florianópolis mantivera características tipicamente rurais. (FLORIANÓPOLIS, 2014; VEIGA, 1993)

A partir da década de 1960, ocorre a vinda de grandes estatais, como a federal Eletrosul, e as estaduais Telesc e Casan, além da criação da Universidade Federal de Santa Catarina. Tais inserções trouxeram ao município uma nova dinâmica econômica, com um grande número de funcionários públicos e o crescimento da urbanização e do parcelamento do solo. Já na década de 1970, ocorre o asfaltamento da BR-101, facilitando a ligação do município com o restante do país e iniciando o fomento ao turismo. Aliado ao êxodo rural que o Estado de Santa Catarina experimentava, teve-se mudanças significativas no arranjo urbano na cidade, com os balneários sendo ocupados paulatinamente, formando vários núcleos populacionais descentralizados. enquanto ocorria um aumento da verticalização e valorização das áreas centrais, empurrando a população de baixa renda do centro para as encostas dos morros e manguezais. (SUGAI, 1994)

O final da década de 1970 marca um período de grandes obras de infraestrutura, com a construção da ponte “Colombo Sales, aterros marítimos, aeroporto internacional, vias expressas de ligação norte-sul dentro da ilha, shoppings e resorts” (SUGAI, 1994). Essas obras reforçaram mais ainda a urbanização dos centro e a ocupação dos balneários, de modo que

“Jurerê, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus e Ingleses, cresceram através da implantação de loteamentos legais e parcelamentos irregulares. Ao mesmo tempo, foram implantados loteamentos em áreas virgens e pouco povoadas, como Pontal da Daniela, Lagoa da Conceição, Carianos e Pântano do Sul.” (SUGAI, 1994)

Seguindo a tendência da década anterior, os balneários da ilha continuam a se expandir com ocupações clandestinas, agora no Campeche, na Tapera e no Rio Vermelho. De modo diverso, o que impulsiona o crescimento do bairro do Itacorubi é a instalação de estatais como a EPAGRI, CELESC, CIASC, BESC e o CREA. Já a duplicação da SC-401 consolidou definitivamente a ocupação formal na região norte,

“principalmente nos balneários de Jurerê Internacional, Canasvieiras, Praia Brava e Ingleses Norte.” (SUGAI, 1994)

Todas essas etapas de ocupação do território imprimiram na porção insular de Florianópolis uma urbanização polinucleada, com todos os distritos apresentando algum nível de urbanização. Já na porção continental da capital, o processo de ocupação continuou intenso, consolidando a conurbação com São José. Devido à proximidade deste com Palhoça e Biguaçu, e as dinâmicas referentes à moradia, emprego, transportes e lazer que envolvem principalmente estas três cidade e a capital, é inegável que esse conjunto de municípios se beneficiaria de estratégias em conjunto para o tratamento de políticas públicas de desenvolvimento urbano e econômico.

2. 5.1.2 A informalidade na cidade

Como este trabalho volta sua atenção à regularização fundiária urbana e, para melhor compreendê-la, utiliza-se de casos desenvolvidos em Florianópolis, faz-se necessário apresentar o processo de desenvolvimento de informalidade na cidade, já que é a presença da informalidade que justifica a aplicação dos instrumentos estudados. Como estrutura para este apanhado, será dado destaque a três momentos em que as ocupações informais ocorreram com mais intensidade: (1) o final do século XIX; (2) a década de 1960 e, por último; (3) a década de 1990.

O período compreendido pelo final do século XIX é um exemplo concreto de uma das justificativas apresentadas ao longo deste trabalho para o surgimento das ocupações informais nas cidades brasileiras. Após a abolição da escravatura, tem-se início a ocupação do Maciço do Morro da Cruz, primeiro pela base, na face mais voltada ao centro fundacional de Florianópolis, e posteriormente, nas encostas ao seu redor.

O período seguinte em que ocorreu uma ocupação informal na cidade de forma mais intensa foi na década de 1960. Neste momento, Florianópolis vê chegar um grande fluxo de população de baixa renda por conta de um processo de migração rural-urbana ocorrido no período. Essa população se instalou na cidade, principalmente, em dois pontos: também nas encostas do Maciço Central do Morro da Cruz, acrescentando à população que já o ocupava, na porção insular, enquanto que, na porção continental, acabou por ocupar a periferia do município. (SUGAI, 2009)

O terceiro e último momento de intensa expansão da ocupação informal a ser destacado no presente trabalho diz respeito à década de 1990, onde três fatores podem ser apontados como relevantes neste período: (1) a elevação do rendimento médio da população da cidade, fazendo com que haja uma expansão da cidade formal para novas áreas, automaticamente remanejando parte da cidade informal; (2) novo período de intensificação do processo migratório, aumentando o contingente populacional de pessoas que buscam na capital melhores condições de vida e; (3) acirramento da desigualdade social na grande Florianópolis. Por conta desses fatores, pode-se observar no período o surgimento de assentamentos irregulares em diversos pontos da cidade, agora com certo distanciamento das áreas centrais, bem como o adensamento dos já existentes, tanto na ilha quanto no continente. Algumas dessas ocupações são removidas pelo poder público, mas a maioria resiste e se multiplica com o passar do tempo. A opção pelas periferias da ilha e do continente neste momento se dá, reforçando os elementos apresentados no capítulo 2, por conta do solo urbano ser mais barato, consolidando o cenário encontrado hoje de segregação socioespacial. (SUGAI,2009)

Recentemente, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) comparou mapas elaborados a partir dos critérios apresentados na Lei da Reurb com a totalidade da mancha urbana ocupada do Município, concluindo que “aproximadamente 38% do total da área urbana ocupada de Florianópolis em 2019 necessitaria de regularização envolvendo medidas urbanísticas e ambientais” (FLORIANÓPOLIS, 2021), sem considerar eventuais irregularidades registrais. Aplicando a mesma análise para os distritos administrativos da cidade, obtiveram os valores abaixo:

Distrito	Percentual de irregularidade (2019)
Barra da Lagoa	51,46%
Cachoeira do Bom Jesus	48,37%
Campeche	71,80%
Canasvieiras	16,58%
Inglesees do Rio Vermelho	66,35%
Lagoa da Conceição	38,39%

Pântano do Sul	42,98%
Ratones	34,09%
Ribeirão da Ilha	35,98%
Santo Antônio de Lisboa	16,26%
São João do Rio Vermelho	81,84%
Sede Insular	17,49%
Sede Continental	5,21%

Tabela 1. Percentual de irregularidade urbana em Florianópolis por distrito.

Fonte: Elaboração própria, com dados do relatório de Núcleos Urbanos Informais de Florianópolis - 2019, elaborado pelo IPUF (FLORIANÓPOLIS, 2021).

2. 5.2 APLICAÇÃO DA REURB-S EM FLORIANÓPOLIS

Considerando as duas modalidades de Reurb existentes, não foi possível obter junto à PMF dados precisos sobre as quantidades de cada uma. Em conversa empreendida em uma das visitas feitas à SMDU, foi obtido o quantitativo de apenas uma Reurb-S, em processo na Servidão dos Lageanos, na comunidade da Serrinha, e mais de 400 Reurb-E, distribuídas por toda a cidade. Como a intenção deste trabalho é conhecer melhor a Reurb-S, foquemos neste único caso da Serrinha. Seu processo foi aberto na prefeitura no ano de 2022, mas a luta da comunidade pela permanência se arrasta há anos.

A comunidade da Serrinha está localizada no Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis. Este conjunto de morros encontra-se na porção centro-oeste da ilha e estende-se no sentido norte-sul, sendo em grande parte demarcado como APP, especialmente nas áreas de maior declividade. O maciço encontra-se no meio de regiões importantes da ilha, como o centro fundacional da cidade, a Universidade Federal de Santa Catarina, hospitais e a diversos outros equipamentos públicos, estando, portanto, próximo também a muitas vagas de emprego e ao transporte coletivo.

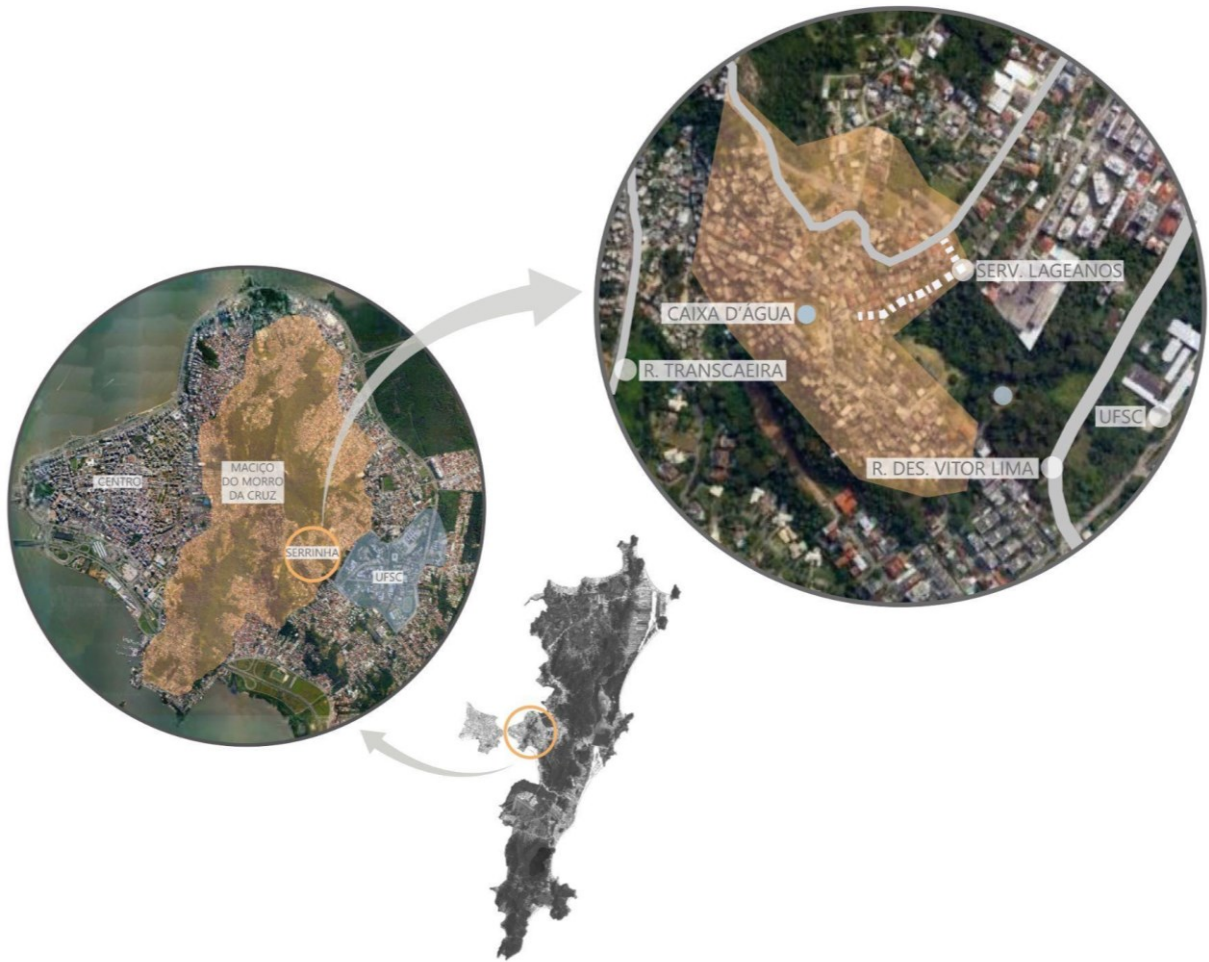


Figura 4. Localização da comunidade da Serrinha em Florianópolis.

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE e Geoprocessamento PMF, 2022. Imagem satélite ESRI, 2022.

Seu processo de ocupação teve início entre o final do século XIX e início do século XX com a necessidade de moradia para os escravos libertos e expulsos do centro fundacional por reformas higienistas, como mencionado anteriormente. Essa ocupação ocorreu principalmente na encosta oeste, mais próxima ao centro.

A partir da década de 1960 a construção da Universidade Federal de Santa Catarina atraiu o crescimento urbano em direção à porção leste do Maciço, na qual hoje encontra-se a Serrinha. A ocupação dessa comunidade foi mais intensa também a partir deste período, instalando-se inicialmente nas áreas mais próximas ao campus da UFSC e passando a crescer em direção às regiões mais altas do morro a partir da década de 1980, com a instalação de um reservatório da CASAN, que abriu trilhas para esta área. Neste período, Santa Catarina estava passando por um momento de

êxodo rural e é no Maciço Central que muitas famílias vieram a se estabelecer em busca de oportunidade de emprego e acesso à infraestrutura (LONARDONI, 2007).

Em 1985, com o crescimento da ocupação já bastante acelerado (em especial, por famílias oriundas do município de Lages, no interior do estado), a comunidade da Serrinha teve a primeira ameaça de despejo, na qual foram informados de que as terras utilizadas eram da Universidade Federal de Santa Catarina e não do Estado, como acreditava a comunidade. Esta ocorrência marca o início tanto do longo processo de conflitos entre a comunidade e representantes do setor formal, inclusive com diversas tentativas de despejo, quanto da organização da comunidade na associação de moradores, a qual deu início à luta pela permanência deles na Serrinha (LONARDONI, 2007).

A partir dos anos 1990, após mais um episódio violento de tentativa de remoção, a comunidade organizada teve suas primeiras conquistas, com um decreto municipal assumindo a área da Serrinha como de utilidade pública para fins de desapropriação, sob a condição de que as novas ocupações fossem freadas, e com melhorias parciais de infraestrutura e serviços públicos, com a construção de uma escola, o acesso regular à energia elétrica, água e coleta de lixo e o calçamento de algumas vias (ARAÚJO, 1992, in LONARDONI, 2007). Essas conquistas foram imprescindíveis para a manutenção da luta da comunidade em permanecer no local, pois apontavam para a possibilidade de reconhecimento pelo poder público de seu direito à permanência, independentemente de título de propriedade.



Figura 5. Vista da comunidade da Serrinha no Maciço do Morro da Cruz, a partir da Av. César Seara, na Carvoeira.

Fonte: Street View - Google Maps. Imagem de novembro de 2022.

Fortes movimentos migratórios em direção à Florianópolis ocorridos na década de 1990, tanto de municípios do interior de Santa Catarina quanto de vizinhos como o Paraná e o Rio Grande do Sul, pressionaram a ocupação do Maciço do Morro da Cruz e de áreas periféricas, bem como dos municípios da área conurbada da capital. Como resultado, temos uma intensificação da ocupação a tal ponto que muitas comunidades do Morro, antes isoladas, começam a se tocar, num processo de conurbação de assentamentos informais. Essa década nos oferece três estágios da intensificação da ocupação na Serrinha: 1) comercialização das terras remanescentes; 2) comercialização de imóveis; e 3) mercado informal de aluguéis. A forma como este último evoluiu na comunidade transparece, pelo lado da demanda, o desejo da população de baixa renda morar nas áreas centrais da cidade e de desfrutar de seus empregos e serviços, enquanto que, pelo lado da oferta, a percepção de que seria possível auferir renda com aluguel na comunidade. Isso estimulou tanto ampliações quanto novas construções, consolidando a ocupação informal na comunidade.

Sobre a atuação do município no Maciço do Morro da Cruz, podemos destacar, em 2005, o Projeto do Maciço do Morro da Cruz, que previa diversas melhorias para o local, como o Parque Natural do Maciço do Morro da Cruz, inaugurado em 2013, e sistemas de transporte vertical, nunca implementado. Boa parte das obras previstas e executadas no contexto do Projeto do Maciço do Morro da Cruz foram custeadas através de um PAC, firmado em 2008, entre elas a Transcaeira, uma obra viária de transposição do Morro que conecta o Centro à Trindade.



Figura 6. Servidão dos Lageanos na comunidade da Serrinha, com vista do reservatório da Casan no fundo à esquerda.

Fonte: Street View - Google Maps. Imagem de março de 2020.



Figura 7. Rua Marcus Aurélio Homem, na comunidade da Serrinha.

Fonte: Street View - Google Maps. Imagem de março de 2020.



Figura 8. Rua TransCaeira na comunidade da Serrinha.

Fonte: Street View - Google Maps. Imagem de novembro de 2022.

Sobre a caracterização da Serrinha a partir dos parâmetros trabalhados no Plano Diretor de Florianópolis em vigor, extrai-se algumas informações pertinentes à análise que está sendo desenvolvida neste trabalho. Na Figura 9, podemos perceber que boa parte da Serrinha se encontra zoneada como ZEIS, inclusive a maior parte da Servidão dos Lageanos, objeto da Reurb-S existente hoje em Florianópolis, sendo a pertinência deste fato abordado futuramente.



ZONEAMENTO PLANO DIRETOR 2014

- ZEIS - ZONA DE INTERESSE SOCIAL
- DELIMITAÇÃO SERRINHA

Figura 9. Zoneamento da comunidade da Serrinha no Plano Diretor de 2014.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.

Na figura 10, temos que quase a totalidade da Serrinha e da Servidão dos Lageanos se enquadra na categoria de R2 ou “risco médio”, com alguns pontos recebendo a classificação de R3 ou “risco alto” para processos de escorregamentos e solapamentos. O primeiro caso, R2, significa que “Mantidas as condições existentes, é reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período compreendido por uma estação chuvosa” (Plano Municipal de Redução de Riscos 2006/2007) enquanto o segundo caso, R3, significa que “Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e

prolongadas, no período compreendido por uma estação chuvosa.” (Plano Municipal de Redução de Riscos 2006/2007). Enquanto as classificações de risco têm sido utilizadas para remoções desnecessárias, este trabalho destaca a necessidade de estudos técnicos detalhados antes de qualquer conclusão apressada para estes casos.



Figura 10. Áreas de risco na comunidade da Serrinha.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.

Já nas figuras 11 e 12, temos dois mapas que devem ser analisados em conjunto, pois um exibe as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Áreas de Preservação de Uso Limitado (APL) existentes na Serrinha por conta da declividade elevada, enquanto o outro aponta as manchas de vegetação existentes no mesmo local. É possível perceber que, apesar de possuir grande parte do seu território classificado como APP e APL, a Serrinha, como um todo, se encontra fortemente antropizada.



- APL DECLIVIDADE 30%
- APP DECLIVIDADE > 46,6 %
- DELIMITAÇÃO SERRINHA

Figura 11. Demarcação de declividades acentuadas na comunidade da Serrinha.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.



- VEGETAÇÃO ANTROPIZADA ARBÓREA
- FLORESTA OMBRÓFILA DENSA
- DELIMITAÇÃO SERRINHA

Figura 12. Manchas de vegetação na comunidade da Serrinha.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.

As informações a seguir foram todas obtidas através de conversas com membros da PMF, principalmente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). De acordo com eles, o processo administrativo Reurb-S Lageanos teve uma trajetória pouco usual, considerando seu rito ordinário. Isso porque, via de regra, o processo da Reurb, tanto na modalidade Específica quanto na Social, é aberto pelo próprio requerente no Pró-Cidadão⁹. Todavia, o processo da Reurb-S da Lageanos foi aberto internamente, por iniciativa da Diretoria de Urbanismo, possivelmente por conta de tratativas anteriores.

Até o momento, foi apresentado uma documentação simples, composta pelo requerimento, um mapa simplificado do polígono, a lista de ocupantes e seus documentos pessoais, compostos por: identidade, comprovação do estado civil e a forma de vínculo da pessoa com o lote (declaração de posse, contrato de compra e venda, cessão de direitos a título oneroso ou gratuito, entre outros). Além disso, já existe, segundo os mesmos informantes, um Termo de Cooperação Técnica assinado com a UFSC para elaborar o material técnico que será necessário.

O próximo passo será o município emitir uma declaração de viabilidade de Reurb no local. A partir dessa declaração, o município requererá o primeiro documento técnico, que é um levantamento topográfico e cadastral, onde constará a conformação das vias e as coordenadas geodésicas de cada lote, além do relevo. De posse desse primeiro documento, o município exarará a instauração, onde manifestará quais documentos técnicos serão necessários. É a partir deste momento que o processo passa a existir juridicamente, deixando de ser apenas um requerimento sob análise.

Sendo o material técnico elaborado de acordo com a necessidade, o interlocutor da SMDU acredita que será necessário na Reurb-S Lageanos a elaboração de estudo de risco, por conta da declividade (Figura 10), e estudo ambiental, por conta de ser área demarcada como APP (Figura 11). O fato da área de APP estar, aparentemente, antropizada, como visto na Figura 12, não afasta a análise ambiental, posto que a lei da Reurb diz que a sua implantação deve viabilizar uma melhoria da condição ambiental atual, se comparada com o cenário encontrado antes de sua implementação. Além da SMDU, haverá participação da Gerência de

⁹ “É um projeto que reúne, em um mesmo espaço, todos serviços prestados pela administração municipal ao cidadão.” (definição encontrada no próprio site da PMF, disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/fazenda/index.php?cms=pro+cidadao&menu=4&submenuid=1968>. Acesso em fev/2023.

Habitação e Secretaria de Assistência Social, quando existirem condicionantes sociais, da Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), no caso de condicionantes ambientais, e da Defesa Civil, quando presentes riscos geológicos.

Os ocupantes, através do responsável técnico (no caso do Lageanos, a informação repassada, sem muita convicção, é de que o responsável técnico será a UFSC em conjunto com a equipe de assistência social municipal), trarão os documentos ao processo. Após isso, serão exaradas as diretrizes urbanísticas, dirigidas às equipes técnicas responsáveis e aos requerentes, para que seja desenvolvido o projeto de regularização fundiária. Neste caso específico, será elaborado pelo próprio município em conjunto com a UFSC. Quando pronto, o Projeto de Regularização Fundiária será apreciado pela SMDU, onde verificar-se-á se as diretrizes urbanísticas foram cumpridas e se o Cronograma de Obras se faz presente, entre outras possíveis exigências identificadas nas etapas anteriores.

Cabe destacar que toda a análise do Reurb é feita caso a caso, porque o Reurb é uma flexibilização legalizada das normas urbanísticas vigentes. Na opinião do interlocutor da SMDU, são diversos pontos identificados nos desenhos apresentados: as testadas dos lotes não teriam a conformação nem metragem mínima; na sua maioria, não se respeita o distanciamento entre as construções; as conformações das vias seriam totalmente irregular, impossibilitando a aplicação da lei urbanística originária para a regularização dos lotes. Acrescenta que, nesse caso específico, pelas condições do local estudado, a expectativa é que se fique longe dos parâmetros ideais de ocupação, distanciamento, conformação das ruas e tamanho dos lotes, sendo possível se aproximar, no entanto, nas questões relativas ao calçamento das vias, saneamento e ligação regular de energia elétrica, por exemplo. Aprovado o Projeto de Regularização Fundiária, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), nos termos já apresentados em sessão anterior deste trabalho.

3. 5.3 APLICAÇÃO DO PROGRAMA LAR LEGAL EM FLORIANÓPOLIS

Em Florianópolis, a aplicação do PLL é recente, tendo sua primeira experiência ocorrida na comunidade da Tapera, no sul da Ilha. Em 28 de dezembro de 2020 foi realizado pela Assessoria Jurídica da Prefeitura de Florianópolis um parecer sobre a viabilidade jurídica do programa, além da análise jurídica da legalidade de assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura, o TJSC e a empresa privada RAGSERV, tendo se manifestado positivamente sobre o

assunto. Segundo consta no documento, que tive acesso após solicitação a SMDU, todo o procedimento foi célere: em 17 de dezembro de 2020 teria havido uma reunião entre o desembargador Selso de Oliveira, coordenador do programa, e a Prefeitura de Florianópolis para a implementação do PLL. No mesmo dia em que a Assessoria Jurídica deu seu parecer favorável, a Diretoria de Habitação (DH) encaminhou à Superintendência de Habitação e Saneamento Ambiental (SHSA) manifestação favorável ao Termo de Cooperação Técnica entre TJSC e PMF, indicando as áreas para o início dos trabalhos por prioridade de intervenção. Em 30 de dezembro de 2020 a PMF encaminhou à Câmara de Vereadores o projeto de lei necessário para a completa utilização do instrumento na cidade, autorizando o município a transferir aos futuros beneficiários eventuais imóveis que se sejam de propriedade do município, assinando, no mesmo dia, o Termo de Cooperação Técnica com a empresa RAGSERV. Por último, em 25 janeiro de 2021, foram assinados pelo menos dois aditivos ao termo celebrado anteriormente, detalhando as responsabilidades de cada ente, o preço de R\$ 2.000,00 a ser cobrados de cada morador, e a ordem das comunidades a serem atendidas pelo cooperante.

A escolha pela empresa RAGSERV se deu, principalmente, por conta de um relatório de constatação desenvolvido pelo Desembargador Lédio Rosa de Andrade em 06 de março de 2018. Nele, o Desembargador perfaz um balanço entre a quantidade de ações ajuizadas pelas sete empresas atuantes no programa em Santa Catarina e o percentual de eficácia dessas ações, revelando a RAGSERV como a única entre elas com capacidade de entregar resultados satisfatórios, como visto no gráfico abaixo disponibilizado no compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC (FLORIANÓPOLIS, 2022).

Percentual Eficiência Ajuizamentos

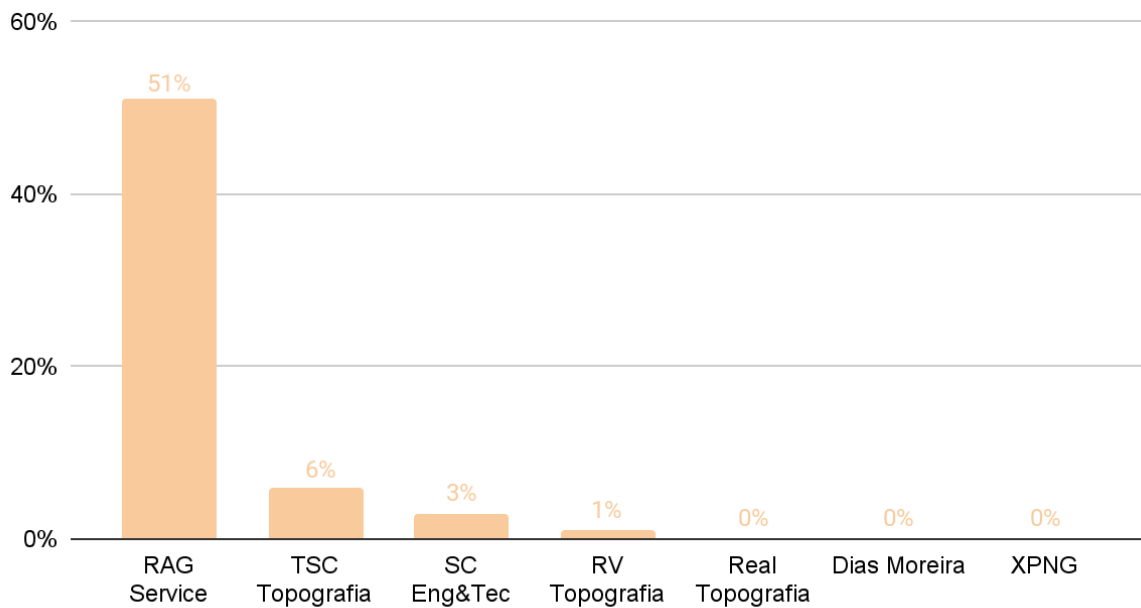


Gráfico 1. Percentual de eficiência dos ajuizamentos.

Fonte: Elaboração própria, com dados do compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC. (FLORIANÓPOLIS, 2022)

Sobre as áreas passíveis de serem regularizadas através desta ferramenta e a ordem de intervenção apontada pela Diretoria de Habitação, temos a seguinte configuração:

- **Primeiro**, as dezesseis comunidades do Maciço do Morro da Cruz, conforme figura abaixo:

Comunidade	Habitantes/ 2009-2010 (Levantamento Cadastral PMMC)	Lotes
Morro da Queimada	1544	386
Morro Mocotó	1507	387
Morro Mariquinha	898	230
Tico Tico	863	221
Ângelo Laporta	66	17

Monte Serrat	1928	491
Laudelina Cruz Lemos	137	35
José Boiteux	341	87
Santa Clara	177	45
Morro do Céu e Ruas	257	66
Morro do 25	2600	650
Vila Santa Vitória	1316	329
Morro do Horácio	3592	898
Morro Penitenciária	2008	502
Alto Caeira	3332	833
Serrinha I e II	2000	590

Tabela 2. Descrição das dezesseis comunidades do Maciço do Morro da Cruz, que estariam em primeiro lugar na ordem de intervenção do PLL, apontada pela Diretoria de Habitação.

Fonte: Elaboração própria, com dados do compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC. (FLORIANÓPOLIS, 2022)

- **Segundo**, a comunidade da Tapera, sendo ela subdividida em 5 núcleos, de acordo com a tabela abaixo e com a figura 13. Ainda, de acordo com o mesmo documento, os dados de família/lotês foram extraídos do Mapa de Núcleos Urbanos Informais de Florianópolis, elaborado pela gerência de Cadastro, Geoprocessamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis:

Área	Habitantes (Censo 2010)	Lotês
Tapera 1	1499	507
Tapera 2	3014	847
Tapera 3	2564	808
Tapera 4	1711	564
Tapera 5	927	229

Tabela 3. Descrição das cinco áreas da Tapera, que estariam em segundo lugar na ordem de intervenção do PLL, apontada pela Diretoria de Habitação.

Fonte: Elaboração própria, com dados do compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC. (FLORIANÓPOLIS, 2022)



--- DELIMITAÇÃO TAPERA

--- DELIMITAÇÃO DAS 5 ÁREAS NA COMUNIDADE DA TAPERA

Figura 13. Localização das áreas da comunidade da Tapera.

Fonte: Elaboração própria, com dados do compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC. (FLORIANÓPOLIS, 2022)

- **Terceiro**, as demais áreas apontadas pelo documento deveriam seguir a ordem abaixo, cujo números indicados foram retirados do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, elaborado em 2010:
 - ❖ 3. VILA APARECIDA I - Famílias/ lotes a regularizar - 310 unidades
VILA APARECIDA II - Famílias/ lotes a regularizar - 241 unidades
 - ❖ 4. MONTE CRISTO - Famílias/ lotes a regularizar - 193 unidades
 - ❖ 5. NOVA ESPERANÇA - Famílias/ lotes a regularizar - 58 unidades
 - ❖ 6. VILA UNIÃO - Famílias/ lotes a regularizar - 175 unidades
 - ❖ 7. VILA CACHOEIRA - Famílias/ lotes a regularizar - 207 unidades
 - ❖ 8. PANAIA - Famílias/ lotes a regularizar - 10 unidades

Dessa forma, a ala técnica da PMF identificou 9916 lotes em Florianópolis como possíveis para a aplicação do PLL, tendo elencado as 16 comunidades do Maciço do Morro da Cruz como prioridade (total de 22.566 habitantes e 5.767 lotes), com a Tapera sendo escolhida para a segunda etapa (9.715 habitantes e 2.955 lotes). Porém, o termo aditivo assinado em 25 de janeiro de 2021 inverte essa ordem, colocando a Tapera na primeira etapa e o Maciço do Morro da Cruz em 2º, com as demais respeitando a mesma ordem. Segundo declaração dada pelo prefeito Gean Loureiro na ocasião do lançamento do programa, em 15 de junho de 2021, a Tapera foi escolhida por ser “uma comunidade carente que precisa de muita infraestrutura, mas que ainda busca essa regularização. O programa adotou um bairro que tem grande apoio popular, um relacionamento comunitário muito próximo que vai auxiliar nesse trabalho.”¹⁰

Não deixa de ser interessante, porém, contrapor a motivação do chefe do executivo municipal com a visão, o discurso oficial e o entendimento dos agentes públicos com os quais conversei durante a pesquisa, tanto no judiciário quanto nos órgãos técnicos da PMF. Para os agentes da PMF, a harmonia entre o PLL e a Reurb reside justamente na premissa de que podem coexistir porque possuem finalidades e destinações diferentes, o primeiro cabendo em locais servidos de infraestrutura, onde apenas falta a regularização jurídica, enquanto a segunda seria a mais indicada quando, além da titulação, houvesse a necessidade de intervenção pública para garantir acesso à serviços, infraestrutura e qualificação urbanística e / ou ambiental. Já para os agentes públicos do TJSC, titular abre a possibilidade de implementação de melhorias urbanas nas áreas agora regularizadas, como por exemplo iluminação pública, calçamentos e saneamento básico, além de ampliar a arrecadação do município com a cobrança de IPTU, algo que, para o artigo 1º da Resolução que institui o PLL, já deveria estar presente para que os imóveis fossem elegíveis para o Programa

“Art. 1º O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, (...) localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente (...) poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução.

§ 1º Considera-se área urbana consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no

¹⁰ Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/programa-lar-legal-chega-ao-sul-do-ilha-com-a-missao-de-regularizar-tres-mil-lotes>. Acesso em nov. 2022.

mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados(...)" (CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA, 2008)

Ainda que a definição de área urbana consolidada seja abrangente o suficiente para incluir áreas muito diferentes é questionável se essas localidades não se beneficiariam mais de uma Reurb, com seus mecanismos vinculados de qualificação urbanísticos e ambientais, do que do PLL, que coloca essas melhorias urbanas como uma possibilidade do gestor municipal, mas sem que ele precise assumir qualquer compromisso. Sem a exigência de contrapartida urbanística, essas pretensas melhorias passam a depender de decisões políticas acerca do planejamento urbano municipal para serem implementadas e que, como visto anteriormente, historicamente vem favorecendo as áreas já privilegiadas em detrimento das mais carentes.

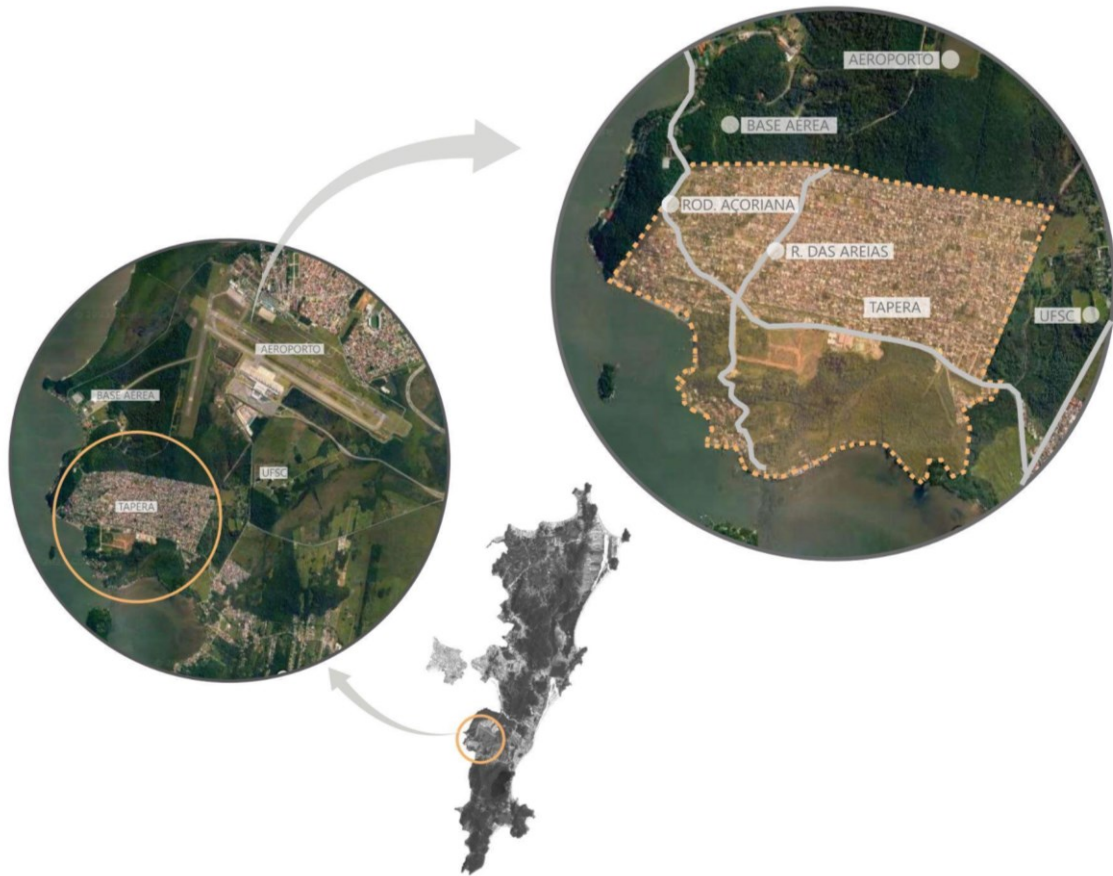


Figura 14. Localização da Tapera em Florianópolis.

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE e Geoprocessamento PMF, 2022. Imagem satélite ESRI, 2022.

A Tapera possui uma população estimada de 9.715 pessoas (IBGE, 2010) e está localizada no Distrito do Ribeirão da Ilha, no sul da porção insular da capital. Sua ocupação é, em grande parte, de baixa renda, e a oferta pública de serviços abarca apenas uma escola e um posto de saúde. Apesar de possuir um balneário, explora pouco a atividade turística, principalmente devido ao estigma social de pobreza, violência e marginalidade que adquiriu ao longo dos anos. Teve dois momentos principais indutores de ocupação: a instalação, no início do século XX, do Centro de Aviação Naval, posteriormente convertido na Base Aérea de Florianópolis, e abertura das rodovias SC-405 e SC-406, na década de 1980, com a expansão dos balneários. (MARTINS, 2019)



Figura 15. Vista aérea da comunidade da Tapera, com a Escola do Futuro no centro.

Fonte: Leonardo Sousa/PMF. Divulgação: ND, 2021.



Figura 16. Aeroporto de Florianópolis, com comunidade da Tapera no fundo à esquerda.

Fonte: SC Expo Defense.



Figura 17. SC-405 em Florianópolis.

Fonte: Street View - Google Maps. Imagem de novembro de 2022.

Sobre a caracterização da Tapera a partir dos parâmetros trabalhados no Plano Diretor de Florianópolis em vigor, temos que, como visto na figura 18, parte considerável da comunidade está zoneada como ZEIS, com outra porção significativa zoneada como Área Residencial Predominante (ARP), com uma pequena parte demarcada como Área Turística Residencial (ATR). Sobre as áreas de riscos geológicos encontradas na figura 19, é possível observar, até por sua característica preponderantemente plana, a quase inexistência de marcações nesse sentido. Por outro lado, quase um terço da área está sujeita a inundações, o que pode ser observado na figura 20. Por último, a figura 21 nos mostra que a comunidade da Tapera é rodeada de vegetação dos mais diversos tipos, ainda que, internamente, esteja completamente antropizada.



ZONEAMENTO PLANO DIRETOR 2014

■ ZEIS - ZONA DE INTERESSE SOCIAL

--- DELIMITAÇÃO TAPERA

Figura 18. Zoneamento da comunidade da Tapera no Plano Diretor de 2014.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.



■ ÁREA DE RISCO 1

■ ÁREA DE RISCO 3

--- DELIMITAÇÃO TAPERA

Figura 19. Áreas de risco na comunidade da Tapera.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.



ÁREAS INUNDÁVEIS

- BAIXA
- MÉDIA
- ALTA
- DELIMITAÇÃO TAPERA

Figura 20. Áreas inundáveis na comunidade da Tapera.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.



- VEGETAÇÃO ANTROPIZADA ARBÓREA
- FLORESTA OMBRÓFILA DENSA
- RESTINGA ARBUSTIVA ARBÓREA
- MANGUEZAL E ASSOCIAÇÕES
- DELIMITAÇÃO TAPERA

Figura 21. Manchas de vegetação na comunidade da Tapera.

Fonte: Elaboração própria, com dados e imagem do Geoprocessamento PMF, 2022.

Como espécie de plano-piloto, o PLL da Tapera exigiu um esforço coordenado entre prefeitura e judiciário para convencer as pessoas de que a empresa era séria e que a possibilidade de adquirir o título de propriedade do imóvel era real. De acordo com notícias veiculadas pelo próprio TJSC, foram muitas lives e apresentações, presenciais e digitais, com o intuito de inspirar confiança na população e promover a adesão ao programa. Em 18 de dezembro de 2021 foram entregues 1.331 títulos em 69 dias, com uma segunda rodada entregando mais 230 títulos em apenas 29 dias depois. De acordo com a coordenadoria do programa, já estão em andamento no judiciário processos para titular em mais quatro áreas: Vila Aparecida, Serrinha, Monte Cristo e Jardim Ilha Continente.

4. 5.5 COMPARAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PLL E REURB-S NO CASO DE FLORIANÓPOLIS

Após apresentar alguns instrumentos do Estatuto das Cidades, a Reurb-S e o PLL em termos mais amplos e visualizar como tem sido a implementação desses dois últimos na cidade de Florianópolis, passaremos à uma comparação entre esses diferentes institutos, alternando entre reflexões críticas e comparações técnicas, com o objetivo de tentar situar essas ferramentas no discurso oficial, na prática pública e no potencial de transformação social que cada uma possui. Portanto, enquanto foi apresentado até aqui como essas ferramentas funcionam isoladamente, o presente capítulo abordará como elas se relacionam entre si.

Algo que não podemos perder de vista é a valorização da propriedade privada e da função econômica da propriedade existente em ambos os instrumentos. Isso pode ser observado, no caso do PLL, no fato de que o direito à propriedade e à titulação são mencionados diversas vezes no decorrer da Resolução, mas o direito à moradia, em si, não. A palavra “habitação” não aparece sequer uma vez na resolução toda, e a palavra “moradia” aparece uma única vez, no 16º artigo, quando autoriza o Presidente do Tribunal de Justiça:

“(…) a firmar termos de cooperação, convênios e outros ajustes com Estados e Municípios catarinenses para a implantação de políticas públicas relacionadas à esta resolução, com destaque para (...) a legitimação da posse para fins de moradia, com o objetivo de conferir título de reconhecimento de posse às famílias de baixa renda”. (CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA, 2008)

Já no caso da Reurb, além das alterações da definição de regularização fundiária trazida nas seções anteriores, é possível perceber a clara intenção do legislador em valorizar a função econômica da propriedade privada da terra quando se lê a exposição de motivos da Medida Provisória que deu origem à Lei da Reurb, principalmente no enxerto abaixo:

“Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.” (BRASIL, 2016)

Sobre as diferenças técnicas entre os institutos, a primeira a ser mencionada é que a legitimação fundiária utilizada nos processos de Reurb em Florianópolis é um processo administrativo que se desenvolve no Poder Executivo municipal, enquanto que a regularização registral perseguida pelo PLL ocorre no Poder Judiciário. No entanto, o município também desenvolve um papel fundamental no PLL já que precisa: 1) aderir ao programa voluntariamente; 2) definir as áreas elegíveis para a aplicação do programa; 3) definir se utilizará estrutura própria ou se contratará empresas privadas para executar o programa.

Tanto a PMF quanto o Judiciário acreditam que o PLL e a Reurb podem coexistir, o PLL encontrando assento em localidades já servidas de infraestrutura mínima, enquanto a Reurb seria a mais indicada para locais onde há fragilidades urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas que devem ser sanadas ou, ao menos, mitigadas. Porém o levantamento que delimitou quais áreas estão sujeitas ao PLL abrange localidades muito precárias, evidenciando uma aparente contradição deste discurso. Por um lado, a própria interpretação do judiciário, mencionada anteriormente, pode causar essa contradição no uso do PLL uma vez que a titulação é vista como forma de alavancagem econômica e a cobrança de impostos de propriedade como possibilidade de investimentos futuros na comunidade. Por outro lado, parte dessa contradição pode residir na forma como cada uma das ferramentas delimita onde podem ser aplicadas. De fato, a Reurb pode ser utilizada em qualquer ocupação “clandestina, irregular”, como a própria Lei diz, enquanto o PLL restringe sua aplicação ao que denomina de “área urbana consolidada”, ocupações urbanas com malha viária implantada e pelo menos dois equipamentos de infraestrutura

urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos). Acontece que “dois equipamentos de infraestrutura urbana” é uma faixa de corte tão tímida que torna elegível para o programa uma ocupação que não tenha drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água e distribuição de energia elétrica, desde que tenha limpeza urbana e coleta e manejo de resíduos sólidos, por exemplo.

Outro ponto em que diferem é quanto ao requisito temporal de cada uma: enquanto no PLL a ocupação deve ter pelo menos 5 anos, a legitimação fundiária empregada na Reurb exige que a ocupação exista desde 22 de dezembro de 2016, ou antes. Essa diferença permite que o PLL siga sendo utilizado no futuro enquanto que a legitimação fundiária deverá perder espaço para outros institutos conforme o tempo avance e ocupações mais recentes persistam. Ironicamente, ainda que os membros do Judiciário com os quais conversei tenham enfatizado que não é a intenção do programa incentivar novas ocupações, a única ferramenta, entre PLL e legitimação fundiária (via Reurb), que poderá ser utilizada futuramente em uma ocupação que se inicie hoje, é o PLL.

Outra divergência entre os instrumentos analisados ocorre quando visualizamos quem arcará com os custos da regularização: no PLL, as despesas e custos ficam por conta dos beneficiários, geralmente pagos à alguma empresa de regularização fundiária enquanto que na Reurb-S todo o custo, inclusive de eventuais obras necessárias, fica à cargo do Executivo municipal, tornando a Reurb-S mais onerosa ao município do que o PLL ou a Reurb-E. Independentemente de quem dá o impulso inicial em cada ferramenta, o fato é que cabe à PMF decidir onde o PLL poderá ser executado e qual a modalidade de Reurb será empregada quando da análise de um pedido feito no Pró-Cidadão.

Essa concentração de controle no Executivo municipal coaduna com o desenho proposto pelo próprio Estatuto das Cidades, mas tem se traduzido em Florianópolis em números muito diferentes de cada iniciativa. Se considerarmos os números de casos de cada um dos instrumentos apresentados nas seções anteriores e conjugarmos eles com o comprometimento técnico/financeiro da PMF em cada um temos uma possível preferência pelos instrumentos menos onerosos ao município já que possuímos mais de 400 Reurb-E, em que a comunidade arca com todos os custos; 5 PLL, caso em que a PMF apenas indica onde poderá ser aplicado e quais

empresas privadas poderão atuar; e, somente uma Reurb-S, no qual o Município arca com todos os custos, e os levantamentos e projetos são mais detalhados, diversificados e complexos, o que mobiliza muitos técnicos e é mais demorado.

Certamente, um dos pontos mais importantes quando se compara instrumentos de regularização fundiária voltados às ocupações que, por qualquer motivo, não respeitaram as normas urbanísticas previstas, é justamente a possibilidade de flexibilização às regras de parcelamento, uso e ocupação do solo vigentes. Neste ponto, ambas as ferramentas utilizadas podem deixar de atender aos parâmetros urbanísticos gerais indicados à localidade. A grande questão é que as ZEIS já previam isso no Estatuto das Cidades, e com mais responsabilidade social para com os moradores de baixa renda. Isso porque, como destacamos anteriormente, ao utilizar a ZEIS com o objetivo de regularização fundiária, além da flexibilização dos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, também é possível se valer de mecanismos que impeçam ou dificultem a expulsão dos moradores por pressão econômica, seja fixando o uso do solo para residências unifamiliares, seja proibindo o remembramento dos lotes regularizados, entre outros.

Nem a Reurb nem o PLL possuem previsão de algo no sentido da manutenção dos moradores beneficiados nas áreas regularizadas e ambos dispensam a demarcação como ZEIS para serem utilizados. Combinar a Reurb e o PLL às ZEIS tem um potencial de ampliação dos benefícios desses institutos isolados a longo prazo, enquanto que não vinculá-los pode significar apenas uma forma de otimizar a ampliação do estoque de terras legais disponíveis no mercado.

Ainda há mais alguns pontos em que estes institutos divergem: 1) na possibilidade de aplicação em áreas de risco e de APP; 2) no resultado pretendido; e, 3) na vinculação ou não de implementação de melhorias urbanas. Quanto ao primeiro ponto, é possível a implementação em áreas de risco e de APP apenas da Reurb, sendo vedado expressamente na Resolução do PLL. Já no resultado pretendido, apesar de convergirem no objetivo final, já que ambas pretendem atuar em prol da regularização fundiária, ela divergem em escopo, sendo o PLL focado apenas na titulação enquanto a Reurb, além da dimensão jurídica, legalmente deveria abarcar também as dimensões sociais, ambientais e urbanísticas. Por último, temos que na Reurb há a vinculação do processo de regularização fundiária às melhorias aprovadas no Projeto de Regularização Fundiária e assumidas no Cronograma Físico de Obras e no Termo de Compromisso enquanto que no PLL, não é exigida qualquer

contrapartida do Município ou mesmo dos moradores para implementação de melhorias necessárias. As melhorias, nesse último caso, ficam dependentes da vontade política do gestor municipal, podendo ocorrer ou não.

A seguir, é possível encontrar uma tabela que sintetiza as principais categorias de comparação utilizadas neste tópico:

Categoria de comparação	Programa Lar Legal	Reurb-S
Tipo de processo	Processo judicial	Processo administrativo
Onde pode ser aplicado	Área urbana consolidada, art 1º	Núcleos Urbanos Informais Consolidados, art 23
Requisito temporal	Ocupação mansa e pacífica com pelo menos 5 anos, art 1º, §1º	Existentes até pelo menos 22 de dezembro de 2016, art 23
Despesas e custos	Por conta dos beneficiários, pagos às empresas de regularização fundiária	Ficam a cargo do município, art 37
Atendimento às regras de parcelamento, uso e ocupação do solo vigentes	Dispensado, art. 2º	Dispensado, art. 11 §1º
Resultado pretendido	Titulação	Melhorias ambientais, sociais e urbanísticas, além da titulação
Melhorias urbanas	Não previstas	Vinculadas ao Cronograma Físico de Obras e ao Termo de Compromisso
Possibilidade de aplicação em ocupações em áreas de risco e preservação permanente	Não permitido	Permitido

Tabela 4. Comparação entre Programa Lar Legal e Reurb.

Fonte: Elaboração própria, com base nas lei da Reurb (BRASIL, 2017) e da resolução do Programa Lar Legal (CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA, 2008) e nas análises realizadas durante o presente trabalho.

Considerando as diferenças entre os institutos apresentados e as localizações onde eles ocorrem nos casos em Florianópolis é possível perceber a grande diferença existente entre aplicar a Reurb-S em uma pequena comunidade localizada em uma área central, que já recebeu investimentos pelo PAC e que, apesar das deficiências ainda presentes, vê os preços dos aluguéis subirem insistentemente, e aplicar o PLL na Tapera, um bairro tanto enorme quanto isolado, com diversas carências, que talvez até por isso mesmo, se beneficiasse mais com uma Reurb-S.

3. 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Motivado pelo interesse pessoal de entender o comportamento da terra urbana no sistema capitalista e sua trajetória no Brasil, bem como pelo interesse profissional de como se desenvolve institucionalmente a regularização fundiária voltada à população de baixa renda, o objetivo deste Trabalho de Conclusão de Curso é fornecer tanto um apanhado histórico, jurídico, urbanístico e instrumental sobre a regularização fundiária urbana brasileira, seus principais instrumentos e aplicações, quanto um olhar mais específico e espacializado de duas dessas ferramentas, sendo uma o PLL e outra a Reurb-S, comparando suas características, vantagens e desvantagens quanto à possibilidade de garantia de acesso à terra urbanizada.

Como foi possível destacar ao longo da pesquisa realizada, o acesso à terra no Brasil passou por diversas configurações durante os últimos cinco séculos, com diferentes atores em cada época ditando a tônica da dinâmica fundiária. Temos um primeiro período pautado pela transferência de riquezas da colônia à coroa e à burguesia portuguesa, onde a posse e a concessão de usufruto da terra foram os mecanismos mais utilizados, a mão de obra preponderante era de negros e indígenas escravizados e o contingente de imigrantes era baixo, insuficiente para ocupar com densidade mesmo nossa própria orla.

O período seguinte lança as bases de boa parte dos desafios enfrentados hoje no tocante ao acesso à terra, já que as consequências da transformação da promulgação da Lei de Terras e do arrastado processo de abolição da escravidão são sentidas até hoje. A Lei de Terras favoreceu à concentração de terras nas mãos de grandes latifundiários, os únicos com recursos para acessar o mercado de terras devolutas instituído, para promover a conversão exigida da posse em propriedade frente aos registros públicos e para fraudar esses mesmos registros, incorporando terras alheias através da força bruta e econômica. Já processo de abolição da escravidão no Brasil deve ser encarado frontalmente como o descarte da população negra após séculos de exploração. Fosse qualquer coisa diferente disso, teriam posto em prática mecanismos com o intuito de integrar o negro ao processo produtivo, o que não foi feito: ao invés de utilizá-los como assalariados nas lavouras, preferiram promover uma maciça política de imigração de mão de obra europeia nas décadas anteriores à abolição para substituí-los; sem uma reforma agrária que os contemplassem, se instalaram em regiões precárias nas grandes cidades; a baixa

escolaridade formal e o preconceito os condenaram à um cenário de poucas oportunidades profissionais, o que garantiu que essa população dificilmente tivesse acesso ao mercado formal de habitação.

Os elementos anteriores reverberam no período posterior, compreendido aqui pelo século seguinte, marcado sobretudo pela urbanização da população brasileira. A concentração fundiária conquistada através de privilégios e subterfúgios que existia no campo nos períodos anteriores naturalmente se replicou na cidade conforme a terra urbana e as próprias cidades foram adquirindo pujança econômica. Setores como os da construção civil e de infraestrutura se tornam cada vez mais relevantes na composição da economia nacional, impulsionados também por alguns setores da indústria como o metalúrgico, a automobilístico e o têxtil. A indústria alimentou o comércio, e a expansão de ambos aumentou a demanda por trabalhadores, que precisam morar em algum lugar. Os baixos salários eram suficientes para que a maior parte dos trabalhadores consumissem produtos básicos e essenciais, o que os excluía do mercado formal de habitação.

Organizar espacialmente enormes contingentes de trabalhadores preponderantemente mal pagos ou subempregados (além dos desempregados) exigiria uma coordenação enorme e abrangente entre Estado e sociedade civil organizada, o que evidentemente não ocorreu. A pressão exercida pelas classes dominantes nos mecanismos de controle social existentes na figura do Estado, suas leis e aparato repressivo é tamanha que permite que ela imponha sua visão de mundo e interesses ao restante da população através do Estado, seja influenciando suas ações, seja ocupando diretamente esses espaços de poder.

As classes dominantes, não nos esqueçamos, são os principais agentes econômicos, uma vez que controlam os meios de produção e concentram a propriedade da terra. Decidindo também sobre os rumos desse mercado cada vez mais promissor chamado “mercado imobiliário”, elas optaram, como de costume, pela maximização do lucro ao invés do bem estar social e coletivo. Desse modo, o mercado formal de habitação, independentemente do produto imobiliário, adquiriu o tamanho necessário para atender, principalmente, da “classe média” em diante, e não toda demanda habitacional existente. Aos demais, aqueles incapazes de pagar o preço ou de se endividar o suficiente, que se satisfaçam no “mercado informal” com os expedientes de subsistência disponíveis em cada época e contexto, como os cortiços, as favelas, as habitações irregulares em locais ambientalmente frágeis,

subequipados, carentes de infraestrutura e mal-integrados ao tecido urbano. Isso explica, em parte, o porquê da produção maciça de habitação que experimentamos em alguns momentos pouco terem alterado os índices de "déficit habitacional".

O Estado, sob controle das classes dominantes, acaba frequentemente por direcionar seus principais recursos para as áreas de interesse dessas mesmas classes, criando nas cidades verdadeiros "bolsões" de infraestrutura e serviços, conectados entre si por verdadeiros "corredores" de infraestrutura viária. Neste contexto, temos planos-discursos que não são elaborados para serem implementados em sua plenitude. Pelo contrário, apaziguando conflitos sociais ao se travestir de cientificismo e tecnicismo em suas extensas análises, esses planos somente eram implementados naquelas medidas que atendiam aos interesses das elites políticas e econômicas. Essa distribuição desigual dos recursos públicos e infraestrutura urbana pressiona o preço da terra, materializando, a partir do mecanismo de preços, a segregação socioespacial. Isso ficou evidente nos diversos exemplos apresentados durante os estudos sobre a trajetória do planejamento urbano no Brasil, no Capítulo 3 deste caderno e ao longo do qual foi possível observar um descolamento cada vez maior do discurso com a prática.

Os trabalhadores do campo e da cidade, os estudantes e algumas entidades civis como as pastorais, os sindicatos e organizações políticas e sociais não assistiram inertes a todo esse processo, promovendo a luta por acesso à moradia e à terra urbanizada da forma que lhes foi possível em cada momento histórico. Como resultado dessa mobilização social agregada no MNRU temos a inclusão de dispositivos importantes na Constituição Federal de 1988, como os voltados à política urbana, e o próprio Estatuto das Cidades, que dá um passo importante para a efetivação desses dispositivos constitucionais.

A primeira década do século XXI pode ser considerada uma mudança de paradigma dentro da lógica do Estado quando o assunto é habitação, acesso à terra urbana e gestão democrática das cidades. Longe de estar isento das contradições inerentes à democracia burguesa em um país marcado pelo clientelismo e patrimonialismo, o que se viu nesse período foi talvez o primeiro esforço consistente de tentar integrar, de fato, políticas públicas federais com as estaduais e municipais, com foco na gestão democrática das cidades. Houve avanços na participação e controle social sobre as políticas públicas voltadas à habitação, bem como a criação de fontes de recursos onerosos e não onerosos que poderiam ser acessados pelos

estados e municípios mediante a adesão de programas específicos voltados à habitação de interesse social e infraestrutura urbana, além da ampliação das ferramentas voltadas à regularização fundiária urbana com os dispositivos contidos na lei que instituiu o MCMV.

Todos os avanços acima elencados devem ser valorizados e promovidos, ainda que não tenham sido suficientes para se contraporem às forças hegemônicas instituídas: a dificuldade extra que as instâncias participativas impuseram à cooptação do Estado pela classes dominantes foram eventualmente contornadas; os recursos que deveriam ser utilizados pelos municípios para a universalização de infraestrutura urbana muitas vezes foram utilizados em obras faraônicas que atendiam aos interesses dos mais abastados; a principal política pública a estimular o mercado de habitação serviu muito mais aos interesses do mercado do que da população carente uma vez que foi incapaz de reverter a lógica de localização dos produtos imobiliários voltados à baixa renda, entregando uma enorme quantidade de habitações de baixa qualidade em lugares mal localizados e carentes de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Portanto, independente das conquistas controversas elencadas acima, todas essas políticas foram insuficientes para atender toda a demanda habitacional nacional e boa parte da população continuou (e continua) morando em habitações irregulares de diversos tipos. Essas habitações irregulares servem a dois propósitos: primeiro, enquanto possibilidade de moradia para os trabalhadores mal pagos, permitem que o preço médio dos salários desconsiderem o custo da moradia em sua composição; segundo, enquanto espaço disputado, atuam como um estoque de terras para o mercado formal, que serão reivindicadas quando o interesse imobiliário pairar sobre elas, seja através do poder coercitivo do Estado, seja através da compra direta antes de sua valorização. A morosidade do Estado em regulamentar os instrumentos que façam cumprir a função social da propriedade favorece um arranjo no qual terrenos abandonados há décadas, inclusive com dívidas tributárias que ultrapassam seu valor, não são desapropriados pelo Estado para fins sociais, enquanto trabalhadores que ocupam esses mesmo imóveis para fins de moradia, são removidos com truculência.

De qualquer forma, o Estado não é algo à parte da sociedade, mas peça fundamental no seu atual arranjo e, por isso mesmo, reflete em si as contradições e disputas de classe e ideologia da própria sociedade. Isso significa dizer que, o mesmo Estado que age com violência e facilita a especulação imobiliária, também oferece

fissuras, ferramentas e instituições para lutar contra essa realidade. A disputa pelos espaços de poder institucionais gera embates dentro e entre as instituições públicas, colocando muitas vezes órgãos e secretarias em lados opostos. Zelar pela manutenção e fortalecimento desses raros espaços de poder institucional é dever de todos, assim como fazer valer as vitórias conquistadas com muita luta e que enfrentam disputa pelos grupos dominantes.

É neste cenário de “ressaca social” que se insere a Lei da Reurb, já que ela desidrata a legislação atinente à regularização fundiária, reduzindo seu potencial transformador enquanto sobrevaloriza o direito à propriedade. A regularização fundiária urbana, tal como se apresentou ao longo desta pesquisa, se afasta das noções de direito à cidade e à moradia digna quando permite, por exemplo, que a titulação ocorra antes da implementação das melhorias ajustadas no termo e no cronograma. Esvai-se a persecução da integração da habitação irregular ao tecido urbano, restando a titulação de um imóvel que continuará enfrentando os mesmos problemas de sempre, esperançoso por melhorias que podem nunca vir.

Como nem toda ocupação irregular é de baixa renda, as fragilidades urbanísticas encontradas em cada uma delas podem ser muito diferentes. Comunidades com muitas deficiências exigem um esforço político, técnico e financeiro que muitos municípios podem não estar interessados ou em condições de empreender. Pelo menos, este é o que parece ser o caso de Florianópolis. A coexistência de instrumentos voltados à baixa renda (PLL, Reurb-S, ZEIS, entre outros) e a possibilidade expandida de aplicação do menos oneroso têm contraposto, na prática, o que deveria se somar. A discrepância encontrada nas quantidades de casos de Reurb-S, Reurb-E e PLL desenvolvidas na capital catarinense sugere que existe uma ordem de preferência entre eles e que esta preferência é inversamente proporcional ao custo e comprometimento técnico/estatal/financeiro, fazendo com que a regularização fundiária se desenvolva com muito mais força onde a comunidade informal tem condições de arcar com os custos e, assim, implodindo a possibilidade de reduzir a desigualdade fundiária.

Por conta da natureza distinta de cada ocupação irregular, ter ferramentas diferentes à disposição do gestor público aumentam as chances dele oferecer uma resposta satisfatória para o desafio proposto e o PLL certamente encontra espaço para coexistir neste ecossistema de soluções. Logicamente, como política pública do Judiciário voltada à regularização fundiária focada exclusivamente na regularização

registral, o PLL é mais limitado uma vez que não exige contrapartidas dos beneficiários e não firma compromisso de atuação da PMF para melhorias. Se seguido à risca, sendo utilizado em ocupações preponderantemente de baixa renda, já servidas de infraestrutura urbana e integradas ao tecido urbano, oferece uma resposta célere para a regularização jurídica dos imóveis. Porém, se executada isoladamente e em áreas com mais carências além da jurídica, seu impacto na promoção da dignidade tende a ser reduzido, já que não costura a participação do Estado nas melhorias das condições locais.

Finalmente, dado o quão recentes são essas experiências em Florianópolis, a medição dos reais impactos dessas medidas poderão ser investigadas em oportunidade futura, quando deverão ser observadas quais transformações houveram nas áreas beneficiadas; se os beneficiados permaneceram no local; se de fato houveram melhorias urbanísticas; o impacto de cada cada instrumento na valorização dos imóveis; e, enfim, se o processo de regularização trouxe dignidade às pessoas ou se serviu apenas a ampliação do estoque de terras legais disponíveis ao mercado. Esses são os passos futuros desta pesquisa.

4. REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BONDUKI, Nabil. Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? (1983-2002). In: BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social - Volume 1**: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna?. In: BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social - Volume 1**: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção das Leis do Império do Brasil, 1850.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de julho de 2001.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, 8 de julho de 2009.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Diário Oficial da União, 8 de setembro de 2017.

_____. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União, 19 de março de 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. 216 p.

_____. Presidência da República. **Exposição de motivos da MP 759/2016**. EMI nº 20/2016, MCidades CCPR. 2016. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf> Acesso em jan. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Avaliação da execução do programa de aceleração do crescimento (2007/2014)**. Nota técnica nº15/2014. Romiro Ribeiro (relator). Brasília, 2014.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001. (Cidade Aberta).

CARVALHO, Celso Santos (org.); ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, Patryck Araújo. **Instrumentos de Regularização Fundiária**. Organização: Almir Mariano de Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra. 1. ed. Mossoró: Edufersa, 2020. 93p.

CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Institui o Projeto "Lar Legal", que objetiva a regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não. Resolução nº 11/08, de 11 de agosto de 2008. Diário da justiça, nº 520, pg.42. Disponível em:
<<http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=1039&>

cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=

> Acesso em: set. 2022.

_____. Altera o Projeto “Lar Legal”, instituído pela Resolução n. 11/2008–CM de 11 de agosto de 2008. Resolução nº 08/14, de 9 de junho de 2014. Diário da justiça, nº 1908, pg.155-157. Disponível em:

<[> Acesso em: set. 2022.](http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=164363&cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=></u></p>
</div>
<div data-bbox=)

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da. **Regularização Fundiária**. Organização: Almir Mariano de Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra. 1. ed. Mossoró: Edufersa, 2020. 41p.

DIAS, Reinaldo. Gestão Pública - Aspectos Atuais e Perspectivas para Atualização. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788597013382.

Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013382/>>

Acesso em: fev. 2023.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. 2.ed. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1987

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura municipal. 2014. Disponível em:

<<http://www.pmf.sc.gov.br>>. Acesso em: jan. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis - Diretoria de Gestão Territorial. **Núcleos Urbanos Informais de Florianópolis 2019**: Diretrizes Técnicas para Mapeamento. Florianópolis, 2021.

FLORIANÓPOLIS. Processo 1212/2022. Abertura de processo de parceria entre Prefeitura Municipal de Fpolis e Tribunal de Justiça para execução do PROGRAMA LAR LEGAL de regularização fundiária urbana no município de Fpolis. **Compilado de documentos técnicos elaborado por SMDU/DIURB/GEHAB em parceria com TJSC**. Florianópolis, 2022.

HOLSTON, James. Restringindo o acesso a propriedade fundiária. In: HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 155-196.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019 (PNAD)**. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, Informalidade e Pobreza**: acesso à moradia em Florianópolis. Florianópolis, 2007. 145f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina.

MACHADO, Edna Moreira de Lima. **Discriminação de Terras Devolutas**: tarefa inconclusa, desde o Brasil imperial, em prejuízo para a Reforma Agrária. Brasília, 2002. 172f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco.

MARÉS, Carlos. A terra mercadoria, terra vazia do capitalismo. In: MARÉS, Carlos. **A função social da terra**. 2. ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

MARICATO, Ermínia. O nó da Terra. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 191–195, jul./set., 2008.

MARTINS, Fabiana. **De espaço marginal a trajetórias plurais**: narrativas e imagens na construção do bairro da Tapera. Florianópolis, 2019. 69f. Monografia (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina.

MOTTA, Luana Dias. **A Questão da Habitação no Brasil**: Políticas Públicas, Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. [2011]. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf> Acesso em: out. 2022.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, jul./set. 2016.

PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. Coordenadoria do Programa Lar Legal. Ementa: Regularização fundiária urbana - artigo 15º da Lei 13.465/17 - Múltiplas hipóteses de ferramenta para titulação de moradias - estudo pormenorizado que comprova a incoerência de contrariedade da resolução 08/14-CM do TJSC com a lei federal 13.465/17 - Revisão da pesquisa 47/2021 originada pela 09ª PJ de Chapecó - Dever do Poder Judiciário em auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas em prol do bem-estar social. Parecer normativo de setembro de 2021. Relator: Desembargador Selso de Oliveira.

REOLON, C. A.; SOUZA, V. de. A teoria dos dois circuitos da economia urbana de Milton Santos: subsídios para uma discussão. **Formação (Online)**, v. 2, n. 12, 2012.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, 2015. 351f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

_____, et. al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens [1754]**. Tradução de Iracema Gomes Soares. Brasil: Ubu Editora, 2020.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SELL, Leidiane Fernanda Gerhardt. **Programa Lar Legal**: poder judiciário e políticas públicas. Itajaí, 2020. 145f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista (1978). In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

SOUSA JÚNIOR, Almir Mariano de; SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. **Projetos e Minutas de Lei Sobre Reurb**. Organização: Almir Mariano de Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra. 1. ed. Mossoró: Edufersa, 2020.

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano**: a via de contorno norte-ilha. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SUGAI, Maria Inês. Há favelas e pobreza na “Ilha da Magia”? In: ABRAMO, Pedro (org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009. Coleção Habitare, v.10

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais**. São Paulo, 2020. 102f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

_____. **Registro da REURB**. Organização: Almir Mariano de Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra. 1. ed. Mossoró: Edufersa, 2020.

VEIGA, Eliane Veras da. **Florianópolis: memória urbana**. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Catarinense de Cultura, 1993.

VIANNA, Alice Nohl. **Procedimentos de Regularização Fundiária**. Organização: Almir Mariano de Sousa Júnior, Luciana Dantas Mafra. 1 ed. Mossoró: Edufersa, 2020. 60p.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. Segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**. São Paulo: v.25, n.71, p.37-58, 2011.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento Urbano no Brasil: A experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. São Paulo, 1998. 211f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

ZAPELINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967– 2014): uma análise de equilíbrio pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v.6, n.3, p.153-174, set./dez. 2017.