

Micael Etelvino Fernandes Desengrini

**A REURB COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA PARA AS COMUNIDADES DO MACIÇO
CENTRAL EM FLORIANÓPOLIS-SC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção de grau de Mestrado.
Orientador: Prof. Dr. Norberto Hochheim.

Florianópolis/SC
2019

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

Fernandes Desengrini, Micael Etelvino
A REURB COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA PARA AS COMUNIDADES DO MACIÇO CENTRAL EM
FLORIANÓPOLIS-SC / Micael Etelvino Fernandes
Desengrini ; orientador, Norberto Hochheim, 2019.
171 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós
Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão
Territorial, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Engenharia de Transportes e Gestão
Territorial. 2. Planejamento Territorial. 3. Reurb.
4. Maciço do Morro da Cruz. 5. Direitos
Fundamentais. I. Hochheim, Norberto . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão
Territorial. III. Título.

Micael Etelvino Fernandes Desengrini

**A REURB COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA PARA AS COMUNIDADES DO MACIÇO
CENTRAL EM FLORIANÓPOLIS-SC**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transporte e Gestão Territorial.

Florianópolis, 26 de fevereiro de 2019.

Prof.º Norberto Hochheim, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.º Norberto Hochheim, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Francisco Henrique de Oliveira Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Everton Silva Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Pedro, De Menezes Niebuhr Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

À minha família

AGRADECIMENTOS

Deixo meu agradecimento a todos os professores do PPGTG, em especial ao Professor Norberto pelos ensinamentos na área da Engenharia. Também a Fapesc, pela concessão de bolsa de mestrado e incentivo à pesquisa acadêmica. Igualmente agradeço aos servidores da UFSC, bem como minha família, amigos e todas pessoas que apoiaram a dissertação.

“O período de maior ganho em conhecimento e experiência é o período mais difícil da vida de alguém.”

Dalai Lama

RESUMO

A inadequada ocupação do território é um tema relevante na gestão territorial dos municípios. Essa problemática tem origem nos momentos históricos e se destaca com o êxodo rural, processos migratórios, falta de planejamento urbano e implementação não eficaz de políticas públicas com relação ao ordenamento do solo. Atualmente, grande parte do território possui alguma espécie de irregularidade habitacional e fundiária. Na cidade de Florianópolis um número expressivo de imóveis estão inseridos no contexto de aglomerados subnormais urbanos de acordo com o censo do IBGE de 2010. A cidade possui como característica marcante focos de irregularidade fundiária e falta de estrutura básica junto as comunidades que integram o “Maciço do Morro da Cruz”. Diante dessa problemática em meados do ano de 2017 a Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, colocou o município como agente protagonista no processo de regularização dos imóveis urbanos e rurais. A Reurb é efetivada através de processo administrativo no qual permite o acesso a regularização fundiária urbana e ao final do processo administrativo garante ao seu requerente a possibilidade de registrá-lo legalmente garantindo-lhe a matrícula do imóvel, o real direito de propriedade urbana e uma melhor qualidade de vida. A pesquisa tem como objetivo também demonstrar que os imóveis regularizados pela Reurb estão garantidos de segurança jurídica ou seja, o maior beneficiário da Reurb é o indivíduo. A regularização também beneficia a economia e melhora os índices tributários de ITBI.

Palavras-chave: Planejamento Territorial. Reurb. Maciço do Morro da Cruz.

ABSTRACT

The inadequate occupation of the territory is a relevant topic in the territorial management of municipalities. This problem originated in historical moments and stands out with the rural exodus, migratory processes, lack of urban planning and inefficient implementation of public policies in relation to land management. Currently, much of the territory has some kind of housing and land irregularity. In the city of Florianópolis a significant number of properties are included in the context of subnormal urban agglomerations according to the 2010 IBGE census. The city has a striking feature of land irregularity and lack of basic structure among the communities that make up the "Maciço of Morro da Cruz ". Faced with this problem in the middle of 2017, Provisional Measure No. 759, of 2016, later converted into Law 13,465/17, placed the municipality as agent protagonist in the process of regularization of urban and rural properties. The Reurb is made through an administrative process in which it allows access to urban land regularization and at the end of the administrative process guarantees to its applicant the possibility of registering it legally, guaranteeing the registration of the property, the real urban property right and a better quality of life. The research also aims to demonstrate that real estate regularized by Reurb are guaranteed legal security ie the biggest beneficiary of Reurb is the individual. The regularization also benefits the economy and improves the tax rates of ITBI.

Keywords: Territorial Planning. Reurb. Maciço do Morro da Cruz.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Porcentagem de população urbana por região e sub-região.....	36
Gráfico 02: Evolução da Taxa de urbanização no Brasil	38
Gráfico 03: População total em Santa Catarina entre os anos de 1970-2015.....	39
Gráfico 04: Origem dos recursos investidos em habitação entre 2000 e 2007 em Florianópolis.....	60
Gráfico 05 Percentual de inadequação fundiária em Florianópolis.....	61
Gráfico 06: Índice de progresso social em Medellín.....	76
Gráfico 07: Inadequação Fundiária Urbana por região e faixa de renda	80
Gráfico 08: Percentual de Municípios com outros instrumentos de planejamento investigados no Brasil em 2015.	81
Gráfico 09: População urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados em 2010.....	85
Gráfico 10: Evolução da Arrecadação de IPTU entre 2013 e 2017.	95
Gráfico 11: Receita Tributária do Município de Florianópolis	96
Gráfico 12: Arrecadação de IPTU e ITBI	101
Gráfico 13: Inadequação dos domicílios urbanos em Florianópolis.....	119
Gráfico 14: Contratos valores investidos em habitação em Florianópolis-entre 2013 até 2017.....	121
Gráfico 15: Percentual investido correspondente a cada um dos 7 contratos do Maciço do Morro da Cruz.....	122
Gráfico 16: Contrato de Regularização Fundiária em andamento nas comunidades do Maciço nº 662/FMHIS/2008.....	124
Gráfico 17: Crescimento populacional dos bairros até 2050.....	126
Gráfico 18: Agrupamentos distritos de Florianópolis com a indicação das áreas com assentamentos precários.....	128
Gráfico 19: População das Áreas de Ocupação Irregular por Região...	133
Gráfico 20: Situação de propriedade imobiliária	135
Gráfico 21: Tempo de duração processo usucapião coletiva	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Dimensões dos direitos fundamentais.....	45
Quadro 02: Configuração Constitucional do direito fundamental de moradia e habitação.....	46
Quadro 03: Legislações sobre regularização fundiária.....	77
Quadro 04: objetivos globais segundo a ONU.	83
Quadro 05: Comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz.....	108
Quadro 06: Dados Demográficos Perfil Socioeconômico dos Chefes de Famílias.....	114
Quadro 07: Crescimento das favelas em Florianópolis. 1987/ 2004.....	115
Quadro 08: Infraestrutura nas comunidades.....	117
Quadro 09: Valor e nº de cada contrato de habitação nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz.....	122

LISTA DE FIGURAS

Figura:1: População das cidades por classe de tamanho, 2018.	37
Figura 2: Panorâmica da cidade de Florianópolis ano de 1920 e no ano de 2014.....	41
Figura 3: Evolução da ocupação central urbana em Florianópolis 1876 até 2016.....	42
Figura 4 Comunidades do Maciço no ano de 1962	43
Figura 5: Direitos Sociais previstos no art. 6º Constituição Federal de 1988.....	52
Figura 6: Atributos ao direito de propriedade	58
Figura 7: Aglomerados na Região Central de Florianópolis	64
Figura 8: Área Urbanizada em Florianópolis/SC	67
Figura 9: Zoneamento da cidade de Florianópolis	72
Figura 10: Imóvel residencial antes e depois da melhoria estrutural.....	76
Figura 11 Crescimento urbano até o ano de 2050	82
Figura 12: Tributos e outras receitas municipais.....	88
Figura 13: Região metropolitana da Grande Florianópolis – Arrecadação de IPTU	93
Figura 14: Localização de Florianópolis/SC.....	105
Figura 15: Desterro em 1819 e Planta da Cidade de Florianópolis em 1916	106
Figura 16: Área objeto de estudo	107
Figura 17: Localidades de Florianópolis século XX.....	111
Figura 18: Espaços de pobreza no Morro da Cruz na década de 1970.. ..	112
Figura 19: Densidade Populacional Habitante por Km ²	113
Figura 20 Renda Média da Região Central	116
Figura 21: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável IBGE.	120
Figura 22 ONU. Objetivos de desenvolvimento sustentável nº 11.	120
Figura 23: Agrupamentos. Distritos de Florianópolis com a indicação das áreas com assentamentos precários.	127
Figura 24: Porcentagem da população com coleta de esgoto.....	129
Figura 25 Densidade Populacional da Região Central	131
Figura 26: Zonas Especiais de Interesse Social	132
Figura 27: Crescimento urbano inadequado.....	134
Figura 28: Imóveis removidos na comunidade José Boiteux.....	141
Figura 29: Imóveis em situação de risco comunidade José Boiteux ...	142
Figura 30: Condicionantes ambientais na região central de Florianópolis.....	143

Figura 31: Planta reconhecida como núcleo urbano informal.....	146
Figura 32: Reurb e gestão tributária.....	147
Figura 33: Localidades de instauração de processos administrativos da Reurb:.....	148
Figura 34: Relação de conexão da Reurb.....	149
Figura 35: Processo de Reurb-s com segurança jurídica.....	151
Figura 36: Benefícios da Reurb para as Comunidades.....	152

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 01: Etapas de elaboração da pesquisa	104
Fluxograma 02: Fases do processo administrativo da Reurb	138
Fluxograma 03: Classificação administrativa da Reurb-s para as Comunidades do Maciço Central localizadas em ZEIS.	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Evolução da População de Florianópolis-SC	40
Tabela 02: Agrupamentos de Interesse Social nas Comunidades do Maciço.....	62
Tabela 03: Situação dos aglomerados subnormais no Brasil.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP – Área de Preservação Permanente
ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
BID - Banco Mundial
CF – Constituição Federal
CC – Código Civil
COBRAPRE - Companhia Brasileira de Projetos
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
CTN – Código Tributário Nacional
FIG – Federação Internacional de Geômetras
FJP - Fundação João Pinheiro
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMSB - Fundo Municipal de Saneamento Básico
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
ISQN- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LC – Lei Complementar
MP – Medida Provisória
MPSC – Ministério Público de Santa Catarina
NCPC – Novo Código de Processo Civil
ONU – Organização das Nações Unidas
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMF- Prefeitura Municipal de Florianópolis
PVG – Planta de Valores Genéricos
PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMRR- Plano Municipal de Redução de Riscos
REURB – Regularização Fundiária Urbana
REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse específico
REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCE – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TJ/SC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJ/SP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UC – Unidade de Conservação
ZEIS- Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
1. Contextualização	29
1.1 Justificativa.....	31
1.2 Objetivo geral	31
1.3 Objetivos específicos.....	31
1.4 Delimitações e Estrutura Organizacional	32
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	35
2.1 A Urbanização.....	35
2.1.1 A Urbanização no Brasil	38
2.1.2 A Urbanização em Santa Catarina e Florianópolis.....	39
2.1.3 A Região Central de Florianópolis e o Maciço	41
2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	44
2.2.1 Do Direito fundamental a moradia no plano internacional	46
2.2.2 O Direito ao Mínimo Existencial	48
2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	51
2.3.1 O Estatuto da Cidade.....	52
2.3.2 O Direito à Cidades Sustentáveis	55
2.3.3 O Direito à Propriedade.....	56
2.4 O ESPAÇO URBANO SOCIAL	58
2.4.1 O Plano Nacional de Habitação de Interesse Social.....	59
2.4.2 O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.....	60
2.4.3. Os aglomerados subnormais Urbanos	62
2.5. PLANEJAMENTO URBANO	66
2.5.1 O Plano Diretor Municipal	68
2.5.2 O Zoneamento Urbano	70
2.5.3 As Zonas Especiais de Interesse Social.....	73
2.5.4 Regularização Fundiária.....	74
2.5.5 Nova Agenda Urbana	82
2.5.6 O Cadastro Territorial Municipal	86
2.5.7 O IPTU	91
2.5.8 O ITBI.....	99
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	102
4. ÁREA DE ESTUDO.....	105
4.1 Localização Geográfica do Município de Florianópolis	105
4.1.2 Histórico de Formação administrativa	106
4.1.3 Delimitação Geográfica da região específica do estudo.....	107
5. MATERIAIS E MÉTODO DE TRABALHO.....	109
5.1 Materiais.....	109

5.1.2 Dados coletados e analisados	109
5.1.3 MÉTODO	110
6. ANÁLISE E RESULTADOS	111
6.1.2 Dados Socioeconômicos	113
6.1.3 Necessidades Urbanas.....	118
6.1.4. Regularização Fundiária via Reurb.....	130
6.1.5 Os Beneficiários da regularização Fundiária	149
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS:	153
8. REFERÊNCIAS.....	157

INTRODUÇÃO

1. Contextualização

O processo de urbanização transformou os assentamentos humanos e gerou desigualdades sociais. Essas consequências podem ser notadas na cidade de Florianópolis/SC, principalmente nas comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz, que teve suas 16 comunidades formadas por questões histórico-sociais.

Em um estudo feito pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2012), constatou-se a inadequação fundiária em 10.439 habitações. Esse cenário tende a se repetir, caso não haja uma intervenção de regularização fundiária por parte das esferas do poder público, sobretudo pelo município, o maior interessado.

Por muito tempo não se planejou a organização estrutural das cidades e a falta desse planejamento, sobretudo a do uso e ocupação do solo, caracterizou os assentamentos precários urbanos, os glomerados subnormais e também a irregularidade fundiária.

A pesquisa busca fazer um levantamento sobre o contexto histórico da urbanização na área objeto de estudo – comunidades do Maciço do Morro da Cruz – bem como posteriormente os seus desdobramentos com relação ao crescimento urbano e suas consequências.

Com a introdução do Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 10 de julho de 2001, oportunidade em que se regulamentou a “Política urbana” prevista na Constituição Federal de 1988 e traçou o planejamento participativo e a função social da propriedade, foi elencado também um marco para que os municípios conseguissem tratar do tema da regularização fundiária.

Inclusive a Constituição Federal de (1988) no seu art. 30, afirma a competência municipal para legislar sobre assuntos que envolvam o interesse local, e de maneira suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Elencou, ademais, a Carta Magna de 1988, a reponsabilidade municipal pelo ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição Cidadã também estabelece no art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

A pesquisa aborda o direito de propriedade e as suas principais ligações históricas com os direitos fundamentais, o direito à propriedade, o mínimo existencial e as demais ligações que se destinam à proteção legal da propriedade.

Com relação ao direito de moradia, sabe-se pertencer a um direito fundamental social, ou de segunda dimensão, previsto no art. 6º da Constituição Federal de (1988), em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n° 26.

A questão da moradia precisa ser revista, urgentemente, tendo em vista a veloz consolidação de imóveis irregulares e a ineficácia de instrumentos públicos capazes de impedir o crescimento da informalidade fundiária.

Em Florianópolis o uso e a ocupação nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz demonstram a carência de estruturação e regularização fundiária, principalmente. Mesmo com recursos públicos e com vontade política municipal, a regularização do território pode ser melhorada, aumentando-se, significativamente, os índices regulatórios fundiários e melhorando a qualidade de vida para seus moradores.

Portanto, o que se pretende é demonstrar a harmonia do tema proposto com a Constituição Federal de (1988), ao prever no art. 5º, XXII que “é garantido o direito de propriedade” indo mais além, no inc. XXIII do mesmo artigo, explica que: “a propriedade atenderá a sua função social”, bem como preservar o pacto por assentamentos humanos previsto na ODS n° 11 da ONU.

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que decorreu de conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

A nova legislação debate sobre a irregularidade fundiária dos legitimados em imóveis públicos ou privados. A nova medida busca elencar e trabalhar com medidas urbanísticas, ambientais e sociais para que haja melhorias nos índices de regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, como forma de reurbanização e reconhecimento.

A regularização dos imóveis garante aos proprietários dos imóveis regularizados a segurança jurídica da propriedade.

1.1 Justificativa

A justificativa da pesquisa é melhorar a situação de inadequação fundiária e falta de segurança jurídica com relação ao direito de propriedade. Diante desta realidade, o presente trabalho procurou mostrar uma alternativa para regularização fundiária dos imóveis urbanos, com foco de estudo nos imóveis localizados nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

A Reurb, lei 13.465, de 11 de julho de 2017, possibilita através de uma forma célere e administrativa abertura de processo de regularização fundiária através da Prefeitura Municipal. A iniciativa pode melhorar os índices de regularização fundiária. Possibilitando aos proprietários a segurança jurídica de possuir um imóvel regularizado.

1.2 Objetivo geral

O principal objetivo deste trabalho é propor a implementação da Reurb como instrumento de regularização fundiária para as comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz.

1.3 Objetivos específicos

a) Apresentar formas de implementação de medidas administrativas para regularização do território informal das Comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

b) Demonstrar que a Reurb possibilita ao proprietário do imóvel regularizado o direito de propriedade e a consequente segurança jurídica em transações imobiliárias.

c) Sustentar que a Reurb-S irá contribuir de maneira positiva para melhorar os índices tributários do município de Florianópolis com relação ao ITBI.

1.4 Delimitações e Estrutura Organizacional

A pesquisa envolveu as seguintes questões delimitantes:

1) Com relação à pesquisa prática na Secretária da Fazenda Municipal, mesmo após o pedido via processo administrativo não houve decisão administrativa deferindo a pesquisa no cadastro tributário.

2) O tema de pesquisa Reurb, Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, decorreu de conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, trata da regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais. A presente pesquisa não adentra em imóveis rurais.

3) O trabalho não aborda estudos específicos sobre áreas de risco.

A estruturação do trabalho está de acordo com a Resolução nº 004/PPGTG/2016, art. ° 14, II conforme determina o Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transporte e Gestão Territorial (PPGTG) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O capítulo 1º: Elenca os dados iniciais da pesquisa contextualizando a importância do tema, bem como descreve os objetivos a justificativa e traz sua contextualização.

O capítulo 2º: Está estruturado na revisão bibliográfica da literatura, sendo suporte para a pesquisa, elencando elementos importantes e essenciais como: O processo de urbanização, o crescimento das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, os aglomerados subnormais, a Irregularidade Fundiária, os direitos fundamentais, o direito de propriedade, Estatuto da Cidade, cadastro territorial e a planta genérica de valores, IPTU e ITBI.

O capítulo 3º: Elenca o método usado.

O capítulo 4º: Expõe a área objeto de estudo da pesquisa localização Geográfica do Município de Florianópolis e a delimitação da área pesquisada.

O capítulo 5º: Apresenta os materiais e o método de trabalho.

O capítulo 6º: Neste capítulo são apresentadas as análises e os resultados da pesquisa com o conjunto de informações levantadas com objetivo principal de alcançar os resultados propostos.

O capítulo 7º: Enfoca as conclusões e recomendações para trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são abordados os principais conceitos e definições pesquisados que estruturam a pesquisa.

2.1 A Urbanização

Para Reis (2006) O termo “urbanização” engloba dois elementos fundamentais. O primeiro sentido é o espacial “físico” aquele que se refere a extensão do território urbanizado. Já ao segundo trata-se mais precisamente do sentido social e demográfico, em consequência do deslocamentos das populações rurais para os meios urbanos.

Os fatores de crescimento da população e da taxa de urbanização, além de alterar o espaço físico da cidade, causa instabilidades. “A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca desorganização social, com carência de habitação”. (DA SILVA, 2008, p. 27).

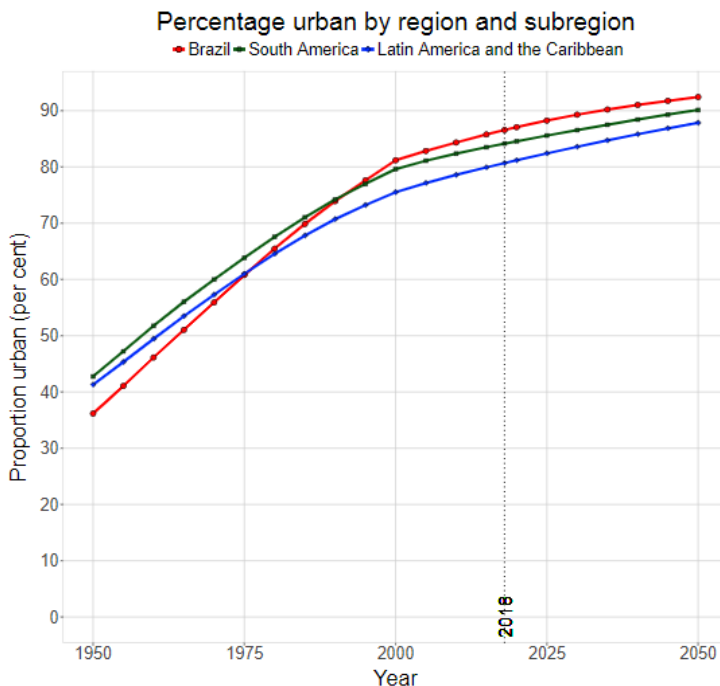
Em atenção ao relatório de 2018 “Comunicado de imprensa das Perspectivas da Urbanização Mundial¹” da Organização das Nações Unidas (ONU), a população mundial teve um crescimento elevado e impactante no planeta, cresceu em passo acelerado de 751 milhões em 1950 para 4,2 bilhões em 2018.

Atualmente, segundo a ONU, no documento relacionado Perspectivas da Urbanização Mundial a revisão 2018 em termos percentuais cerca de 55% da população mundial agrupa-se nas áreas urbanizadas, entretanto esse número vai aumentar para 68% até o ano de 2050. Fato este ligado estritamente ao deslocamento e migrações das zonas rurais para os centros urbanizados em busca de melhores condições de vida. A ONU (2018) afirma ainda que a população mundial tende a adicionar mais de 2,5 bilhões de pessoas às áreas urbanas até o ano de 2050.

¹ Organização das Nações Unidas (2018), Comunicado à imprensa sobre as perspectivas da urbanização mundial, 68% da população mundial projetada para viver em áreas urbanas até 2050, sendo disponível em <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018PressRelease.pdf> f <acesso dia 24.03.2019>

O percentual de urbanização vem chamando a atenção da ONU para América Latina e Caribe onde essa percentagem está pautada em (81%), segundo dados da (ONU, 2018). Somente o Brasil em 2018 concentra (86,6%) de percentagem de população vivendo em áreas urbanizadas. A comparação dos dados está inserida no Gráfico 1.

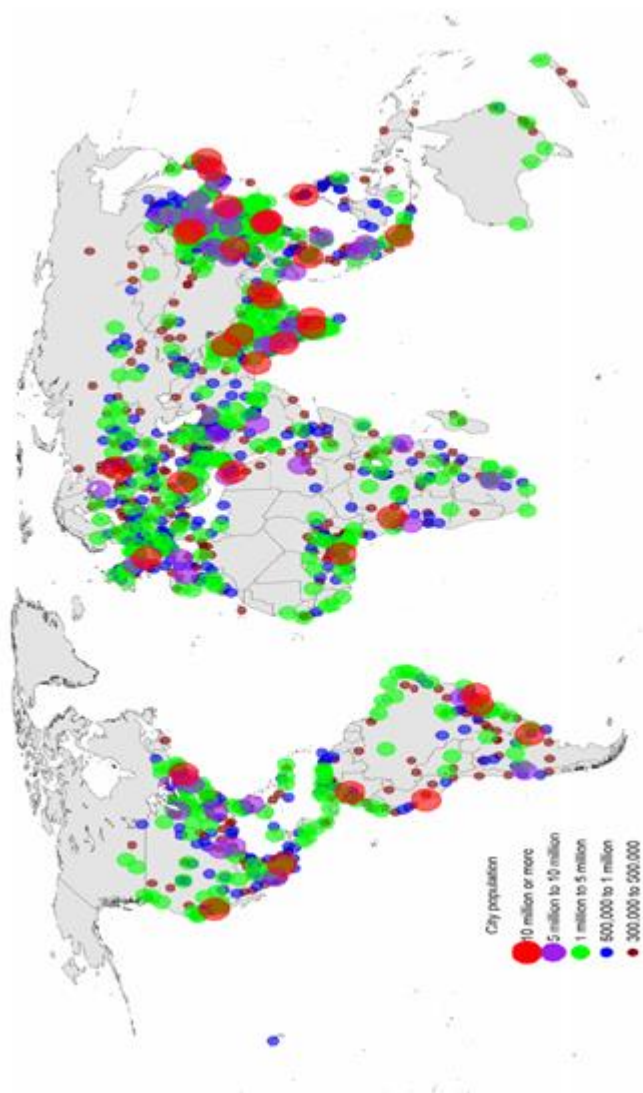
Gráfico 1: Porcentagem de população urbana por região e sub-região



Extraído de ONU, 2019, perfil dos países, disponível em < <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>> Acesso ao conteúdo em 20.03.2019.

Com preocupação sobre o crescimento das cidades a ONU (2018) elaborou pesquisa denominada “Perspectivas da Urbanização Mundial a revisão 2018”. Concluindo que as cidades de 300.000 habitantes ou maiores são concentradoras de grande urbanização e aglomerados humanos a Figura 1 mostra a população das cidades por classe de tamanho, 2018.

Figura 1- População das cidades por classe de tamanho, 2018



Fonte: Extraído de ONU, 2018, p. 11

2.1.1 A Urbanização no Brasil

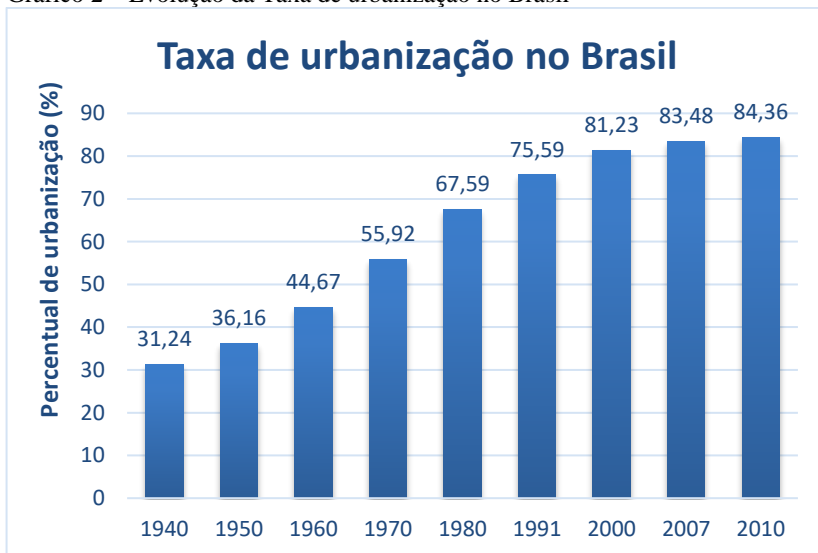
No Brasil, com a instituição do Decreto Lei nº 311, de 02.03.1938 foi instituído o termo de zonas rurais e urbanas aos municípios.

O Brasil, assim como a América Latina, teve como consequente modelo de urbanização o resultado do êxodo rural e dos processos migratórios. Dessa conjunção, foram criados os centros urbanos. Segundo o IBGE (2010) em levantamento censitário concluiu que está consolidada a população de 11.465.644 habitantes que residem em áreas consideradas como núcleos urbanos informais.

Os fatores que levaram o processo de urbanização prematuro no país nem sempre foram em decorrência de ligações desenvolvimentistas. Alguns deles estão ligados com os elementos: êxodo rural, má condição de vida no campo, a forma de mecanização da lavoura e da pecuária, (Da Silva, 2008).

Segundo dados do IBGE (2010), o censo demográfico comprova alta taxa de urbanização, entre os anos de 1940 e 2010, Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da Taxa de urbanização no Brasil



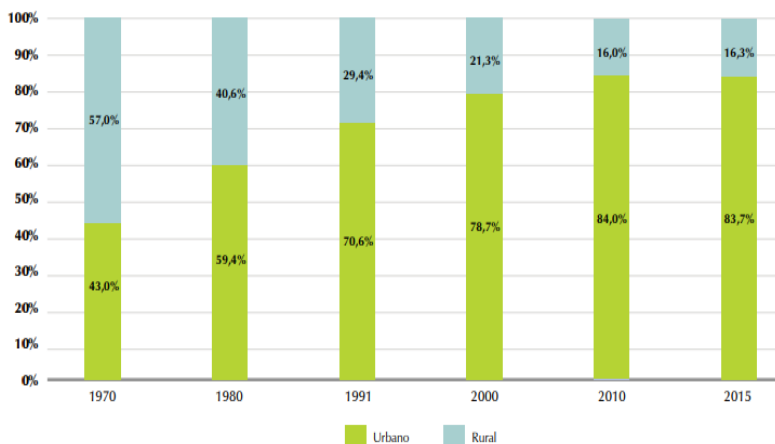
Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

2.1.2 A Urbanização em Santa Catarina e Florianópolis

A Urbanização no Estado de Santa Catarina e na cidade de Florianópolis mostra-se um cenário importante para se analisar a migração das zonas predominantemente rurais para os centros urbanos e a formação das cidades.

Conforme Baeninger e Maria (2019) em estudo relacionado as Características gerais da população (1950-2050) no ano de 2015 a população do Estado de Santa Catarina concentra 83,7% na região urbana e somente 16,3% na área rural conforme Gráfico 1. Na cidade de Florianópolis a urbanização da população urbana chegou no ano de 2010 em um total de 421.240 habitantes conforme o censo do IBGE de 2010 e estima-se em 2018 população de 492.977 mil habitantes conforme a Tabela 01.

Gráfico 3 –População total em Santa Catarina entre os anos de 1970-2015.



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, Capítulo VIII, 2019

Na cidade de Florianópolis entre os anos de 1872 até 2018 pode-se notar grande evolução do crescimento populacional. O censo demográfico², realizado pelo IBGE (2010), contém informações importantes sobre a evolução da taxa de urbanização no país, bem como seu registro histórico, que possibilita a comparação de dados.

No portal cidades do IBGE (2018) é possível ver a estimativa de 492.977 mil habitantes residentes na cidade na última atualização. Os dados integram a Tabela 01.

Tabela: 01: Evolução da População de Florianópolis-SC.

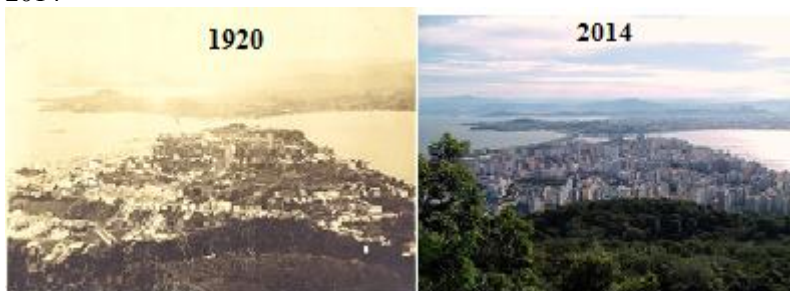
Censo (ano)	População
1872	25 709
1940	46.771
1950	51.317
1960	98.520
1970	138.337
1980	187.880
1991	255.390
2000	342.315
2010	421.240
2018	492.977

Fonte: IBGE, Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Disponível em:ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf, p.81, acesso em 03.02.2018 e no portal institucional das cidades < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama> > os dados foram editados pelo autor.

2.1.3 A Região Central de Florianópolis e o Maciço

Pimenta (2001, p.51 *apud* Müller 2002), aponta que a região central de Florianópolis sofreu os efeitos da segregação social e urbana principalmente com relação as habitações nos morros. Na Figura 2, são mostradas duas fotos panorâmicas tiradas a partir do Morro da Cruz, em 1920 e 2011, onde pode-se observar o crescimento e urbanização da cidade ocorrido neste período, na região central e em parte da região continental do município.

Figura 2: Panorâmica da cidade de Florianópolis ano de 1920 e no ano de 2014



Fonte: Acervo casa da memória - Fundação cultural de Florianópolis Franklin Cascaes.

Com relação a urbanização do Maciço do Morro da Cruz, importante conhecer seu contexto histórico. Pimenta (2005) relata a ocupação do maciço, que se deu por meio de escravos, os quais foram libertos e fixaram residência na região. Essas pessoas teriam sido excluídas das habitações tradicionais centrais da época, ocuparam as terras centrais com pouca urbanização, atualmente denominada Maciço do Morro da Cruz.

Segundo Pimenta (2001, p.51 *apud* Müller 2002), este processo de “segregação, decorrente da renovação da área central, promovida pelo urbanismo sanitário, reforça a característica prematura de localização da pobreza nos morros voltados à área central”. Assim a população começa a urbanização nas áreas mais baixas da região central do maciço.

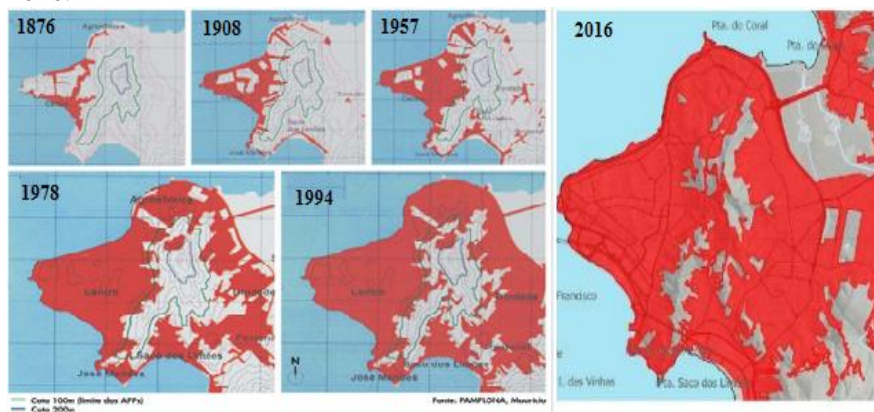
Na mesma linha de pensamento, Santos (2009, p.13): “os morros de difícil acesso e áreas desprezadas pelos ricos possibilitaram a fixação de populações pobres próximo do centro e do trabalho nas quitandas, nas fontes, nos barcos de pesca, nos estaleiros, nas estivas, nas antigas olarias, no mercado, no porto, na construção civil”.

Já Pimenta (2011) alerta para o processo migratório como influência ao uso e ocupação na região do Alto da Caieira. Este processo intensificou-se em razão de fatores de exclusão social, principalmente de população vinda do interior de Santa Catarina, do Planalto e do Oeste catarinense. Houve também o fator da crise industrial do vale do Itajaí, após os anos 90, corroborando no processo de ocupação das áreas centrais de morro em Florianópolis.

O uso e ocupação do solo nas comunidades do Maciço Central em Florianópolis consolidaram-se entre os anos de 1876 e 2016, conforme demonstram os estudos de Lonardoní (2007) e de Maurício Pamplona Figura 3, com dados adaptados pelo autor conforme leitura do IPUF.

Segundo Pamplona (1999) o contorno urbano nas comunidades do Morro da Cruz, se estabeleceu agrupando-se como bairro da agrônômica, inclusive abrangendo algumas chácaras com abertura de ruas. A efetividade de instalação das instituições públicas e sua estrutura, construção e desenvolvimento como a UFSC, ELETROSUL, BESC, CELESC e TELESC, foram determinantes no processo de urbanização e transformação de áreas predominantemente agrícolas, coligado à desvalorização da pequena propriedade rural, fator que vinha ocorrendo em toda ilha. O parcelamento e a ocupação ilegal (irregular) também formaram as ocupações próximas à área central da cidade.

Figura 3 – Evolução da ocupação central urbana em Florianópolis 1876 e 2016.



Fonte: Extraído de Lonardoní com figura de Maurício Pamplona ano de 2007, p.47. Adaptado pelo autor com dados do IPUF de 2010.

Na visão de Lonardoni (2007), as ocupações que formam a cidade de maneira informal têm seu início na parte insular do território.

Conforme Lonardoni (2007, p.39) “Inicialmente as ocupações se deram em áreas mais planas e, a partir da década de 1940 observou uma expansão gradual dessa ocupação sobre as partes mais altas da encosta oeste. Entre os anos de 1960 e 1970, a construção da Universidade Federal de Santa Catarina, atraiu a ocupação da área urbana em direção as porções norte e leste do Maciço Central e, na sequência, alguns assentamentos informais de baixa renda se desenvolveram na região. A Figura 4 mostra a urbanização do Morro do Mocotó em 1962 e a Rua Professor Anacleto Damiani em 1962.

Figura 4 – Comunidades do Maciço no ano de 1962



Comunidade do Mocotó - 1962



Rua Professor Anacleto Damiani -
Centro - 1962

Fonte: Acervo da casa da memória de Florianópolis/SC. Fundação Franklin Cascaes.

Para Pimenta e Pimenta (2002) o processo de modernização no Maciço Central foi iniciado por vários fatores, principalmente pela introdução da canalização de córregos e o movimento no qual buscava o alargamento das vias do centro da cidade. Por consequência, esse movimento invocou elementos de segregação no espaço urbanizado na cidade de Florianópolis.

Ainda, Pimenta e Pimenta (2002, p.3) entende que “o controle fundiário estabelecido pelas classes dominantes locais garantiu a definição de políticas públicas compatíveis com a reserva e a especulação”.

Trata-se de uma política de exclusão imobiliária, em que os excluídos ou mais carentes da sociedade tinham que se instalar nas regiões mais deficitárias de serviço e desenvolvimento da cidade, em que a energia elétrica só chega ao Maciço em 1962, quase cem após o início de sua ocupação como se percebe na Figura 04.

Migrações e transformações corroboram e confirmam o uso e a ocupação da região central do Município de Florianópolis. A urbanização é uma consequência de vários fatores, dentre eles a busca por uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos. No município de Florianópolis, não foi diferente. No período compreendido entre os anos de 1876 até 1994, houve uma grande mudança na forma e na ocupação dos espaços urbanos na região insular conforme estudos de Lonardoni (2007) e dados atualizados do IPUF (2016).

Para Lonardoni (2007), a população que concentrava a maior renda urbana de Florianópolis não tinha interesse de urbanizar a área, devido a condição físico natural de alta declividade, vegetação densa com o difícil acesso e as restrições legais impostas. Fato que favoreceu a ocupação irregular do local e que atualmente prejudica uma série de direitos fundamentais.

2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são conhecidos como direitos do homem e possuem importante relevância para compreensão de lutas históricas e direitos positivados.

O direito à habitação e moradia apresenta-se como uma conquista histórica e também como um ‘direito social’ fundamental. A pesquisa aborda o conceito de divisão em três dimensões de direitos fundamentais.

A primeira dimensão, positivou os principais fundamentos essenciais conhecidos dos direitos fundamentais na visão de Bonavides (2013, p.581) “profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade.

Para Sarlet (2011, p.47) por esse motivo, apresentados como direitos de “cunho negativo” os chamados direitos políticos, civis e de propriedade.

A segunda dimensão para Sarlet (2012) trata-se de uma vista pelo reconhecimento efetivo de direitos devendo o Estado manifestar uma postura para efetivação de justiça social. De outro modo, Bonavides (2013) afirma visualiza-se uma introdução ao constitucionalismo do Estado Social.

O reflexo social desta segunda dimensão pode ser visto nas Constituições de 1793 e 1848 da França, Constituição Brasileira de 1824, Constituição alemã de 1849, onde positivaram as liberdades e direitos do cidadão, prestações sociais estatais, assistência social, saúde, educação, trabalho e moradia.

A terceira dimensão de direitos possuem como sua principal fonte a ligação com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), após o seu final, sobretudo em razão do processo de industrialização em seu ritmo dinâmico, bem como o agravamento dos problemas econômico-sociais que estão presentes na sociedade globalizada. Alarcon (2004, p.81) destaca que: “noção de sujeito de direitos e do conceito de dignidade humana”.

Para Bonavides (2013), a intenção dos direitos fundamentais de terceira geração é tutelar a coletividade e não só o indivíduo. Entende Sarlet (2012) o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, com enfoque e olhar para proteção coletiva. Conforme Novelino (2013) a terceira geração de direitos está estritamente ligada às questões de fraternidade e solidariedade, possui relevância com o desenvolvimento, o progresso, o meio ambiente, à autodeterminação dos povos, ao direito de propriedade.

Cavalcante Filho (2019) resume as gerações de dimensões de direitos fundamentais conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Dimensões dos direitos fundamentais

	1º Dimensão	2º Dimensão	3º Dimensão
Titularidade	Indivíduo	Grupos Sociais	Difusa
Natureza	Negativos pela Abstenção do Estado	Positivos	Supra individuais
Contexto Histórico	Revoluções Liberais	Revolução industrial e Constituição Federal de 1934	Revolução Tecnocientífica
Exemplos	Direitos Civis, Políticos e de Propriedade	Direito dos trabalhadores, sociais, educação, saúde, Propriedade	Fraternidade Solidariedade Meio ambiente Proteção coletiva
Valor-objetivo	Liberdade	Igualdade Real	Fraternidade

Fonte: Cavalcante Filho, 2019. Disponível em <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/ano/Joao_Trindade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf> Acesso em 23.04.2019.

2.2.1 Do Direito fundamental a moradia no plano internacional

No processo de formação Constitucional pode-se notar que da Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Federal de 1988, não se tem expressamente o reconhecimento pelo direito à moradia como direito social. Tal reconhecimento foi positivado no ordenamento brasileiro por meio da Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, somente após 12 anos da promulgação do texto originário foi reconhecido esse direito.

Com relação aos direitos humanos fundamentais ligados a moradia e habitação, pode-se citar alguns países que contemplam a garantia fundamental constitucional no plano internacional, nessa linha o Quadro 2, merecendo destaque para Portugal, Espanha, Colômbia e México.

Quadro 2: Configuração Constitucional do direito fundamental de moradia e habitação.

País	Tipificação Constitucional	Ano
Portugal ³	Constituição, art. 65, I	1976
Espanha ⁴	Constituição, art. 47	1978
Colômbia ⁵	Constituição, art. 51	1991
México ⁶	Constituição, art. 4	1917

Fonte: Constituição Federal de Portugal, Espanha, Colômbia e México.

Assim sendo, grande parte das constituições elencam a moradia como elemento constitucional e um direito legalmente positivado.

³ Constituição de Portugal, art. 65, I <disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoorepublicaportugu esa.aspx>> Acesso em 22.04.2019.

⁴ Constituição da Espanha. Art. 47 <disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEp ortugu%C3%A9s.pdf>> Acesso em 22.04.2019.

⁵ Constituição da Colômbia. Art. 51 <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

⁶ Constituição do México. Art. 4, disponível em: <https://web.archive.org/web/20050309134318/http://constitucion.presidencia a.gob.mx/docs/constitucion.pdf> <acesso em, 22.04.2019.

No plano Internacional, a Constituição da República Portuguesa⁷ (1976) com revisão do texto em 2005, traz em seu rol expressamente os direitos de habitação e moradia em seu Artigo 65.º, com seguinte teor:

Habitação e urbanismo.1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de

⁷ Para estudar o teor da Constituição de Portugal, ver o site oficial em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 11.07.2018. A Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de Abril de 1976, aprovou e decretou a Constituição da República Portuguesa.

quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território. (PORTUGAL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 65, 1976).

No plano internacional, a moradia é entendida como referência na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11). (Mendes e Branco, 2017).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhece o direito da moradia adequada em seu Artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2009 p. 13).

No processo histórico evolutivo da configuração de direitos sociais no contexto internacional cabe afirmar que os direitos sociais constitucionalmente assegurados tiveram a sua origem nas Constituições Sociais da Alemanha (1919) e do México (1917).

2.2.2 O Direito ao Mínimo Existencial

O Direito de habitação e moradia faz refletir o conceito de mínimo existencial, construído pelo conceito doutrinário-jurisprudencial, uma vez que não está previsto de maneira expressa na legislação brasileira, sendo delimitada e trabalhada por alguns autores juntamente com o contexto constitucional. O Conceito de origem do mínimo existencial teve como fonte inspiradora a doutrina e jurisprudência constitucional alemã.

O conteúdo do mínimo existencial alcança os bens que são indispensáveis para a vida condigna. O conceito já foi incorporado nas decisões judiciais, principalmente segundo o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal⁸ (2011):

⁸ O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) concluiu que a porcentagem de pessoas com mínimas condições de renda em Florianópolis apresentou consistente queda ao longo dos anos, já que em 1991 representavam 9,63% da população; 5,31% em 2000 e 1,35% em 2010.

O direito do mínimo existencial para Oliveira (2010, p.301) efetivamente afirma que: “trata-se, portanto de um direito universal, todos

no art. 102 da Constituição da República. É composto por onze Ministros, todos brasileiros natos (art. 12, § 3º, inc. IV, da CF/1988), escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101 da CF/1988), e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único, da CF/1988). Entre suas principais atribuições está a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição e a extradição solicitada por Estado estrangeiro. Mais informações, aconselha-se a consulta em: www.stf.jus.br.

são titulares do direito de exigir do Estado prestação que atenda às suas precisões básicas”.

Pode-se afirmar que o princípio do mínimo existencial, também está positivado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e implica positivamente que a todos os indivíduos devem ter a garantia de uma vida com qualidade considerando um conteúdo mínimo para sua subsistência existencial.

O mínimo existencial está inserido, então, no contexto social e democrático da Constituição Federal de 1988. O Poder Público tem, portanto, o dever de garantir as condições mínimas de dignidade e de sobrevivência de toda coletividade.

Para Sarlet e Zockun (2016) na Alemanha, o Tribunal Federal Administrativo (Bundesverwaltungsgericht) e o Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht), positivaram o direito do indivíduo de ter condições mínimas para uma existência digna. Conceito esse replicado no país pelo Supremo Tribunal Federal, conhecido como mínimo existencial.

O Plano Diretor de Florianópolis, Lei Complementar 482/2014, não menciona expressamente a palavra “mínimo existencial” nem traz o seu conceito. Entretanto, o plano traz a preocupação em regularizar a ocupação do solo, respeitando o meio ambiente, de modo que as futuras gerações possam gozar de uma qualidade de vida justa e adequada, conforme disposto em seu art. 2º:

O Plano Diretor do Município de Florianópolis é o pacto que visa organizar a ocupação do território municipal de forma a proporcionar qualidade de vida para o conjunto da população, baseado nos valores sociais e deve garantir o desenvolvimento sustentável, praticado em estreita correlação com o meio ambiente e o patrimônio cultural. (FLORIANÓPOLIS, Lei complementar 482 de 2014, art.2).

O plano diretor é um pacto de regramento que se baseia em valores sociais, nesse contexto, deve servir para garantir o mínimo existencial nas políticas públicas habitacionais e o direito de moradia digna.

Para Häberle (2003) o direito ao mínimo existencial é visto como instrumento da dignidade da pessoa humana que tem sua ligação junto aos valores do Estado Democrático de Direito para materialização da justiça social.

2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O direito à moradia está assegurado na Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores, incluindo o Estatuto da Cidade de 2001, ambos sendo fundamentais para o desenvolvimento e estruturação das comunidades, visando a dar garantia e efetividade ao direito de moradia, habitação digna e direitos fundamentais.

A moradia é um direito social, inserido no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal de (1988), em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n.º 26. Entretanto, alguns dispositivos constitucionais já integravam o texto legal antes da reforma é o caso dos arts. 24, inc. IX, 170, inc. III, 182, § 2º, 183 e 191 ambos da Constituição Federal de (1988).

Mendes e Branco (2017) entendem que “a moradia” deve ser encarada como política pública, estabelecendo-se a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CF/88).

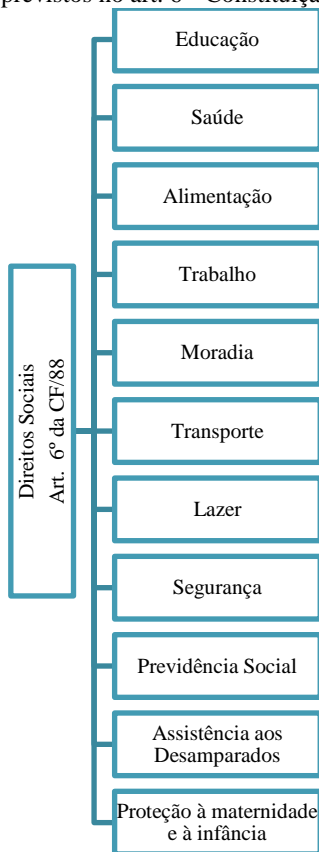
A Constituição Federal de (1988), por ser considerada uma Constituição Cidadã, enfatizou a política e a gestão urbanas, sobretudo nas esferas institucionais, políticas e sociais, dando aos municípios papel de destaque. Segundo o IBGE (2015):

(...) conforme os seus Art. 30 e 182, o município deve legislar sobre os assuntos de interesse local, com obrigação sobre o espaço urbano, por meio de uma política de desenvolvimento urbano que tenha por objetivo as funções sociais da cidade, com adequado ordenamento territorial. O Art. 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social” (IBGE, 2015, Perfil dos Municípios Brasileiros, p. 17).

Mendes e Branco (2016, p.595) enfatizam ainda que “a Constituição brasileira elenca a “moradia” como direito social (art. 6º),

mas também indica que esta está incluída entre as “necessidades vitais básicas” do trabalhador e de sua família (art. 7º, IV), conforme Figura 5.

Figura 5: Direitos Sociais previstos no art. 6º Constituição Federal de 1988.



Fonte: Constituição Federal de 1988. Adaptado pelo autor.

2.3.1 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (2001), Lei nº 10.257 do ano de 2001, regulamentou o texto previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição

⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Federal. Apresentou um novo marco regulatório para a política e gestão urbanas brasileiras. O seu elemento fundamental está relacionado à função social da propriedade.

A função social da propriedade é um princípio amplo, defendido em vários países do mundo. Alvim e Cambler (2014) destacam que a implementação da função social da propriedade urbana tem como objetivo melhorar, e ainda, em um futuro – eliminar o cinturão da miséria – principalmente no que abrange as grandes cidades.

O Estatuto da Cidade faz referência explícita ao poder público em seu art. 39, ao abordar e implementar elementos de qualidade de vida ao contribuinte e cidadão.

Assim, define o referido artigo:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, LEI Nº 10.257 do ano de 2001).

A visão sobre Função social da propriedade pode ser entendida na interpretação de Filho (2017), ao mencionar que:

“O pressuposto constitucional, contudo, não afasta nem suprime o direito em si. Ao contrário, o sistema vigente procura conciliar os interesses individuais e sociais e somente quando há o conflito é que o Estado dá primazia a estes últimos. A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos” (FILHO, 2017, p. 431).

O Estatuto da cidade (2001) promove as políticas de inclusão de qualidade de vida, e essas características que refletem nos âmbitos Constitucional, Tributário e Civil. A finalidade da função social da propriedade é simplesmente garantir o interesse coletivo da propriedade.

O Município é o protagonista na regularização fundiária do seu território, com a criação dos elementos voltados à ordenação territorial.

Segundo Bruno (2014), tem-se que a implementação do Estatuto da Cidade traz, dentre outros, os seguintes avanços:

- A indução do uso social da propriedade urbana;
- Captação de rendas provenientes da atividade imobiliária, para redistribuição na cidade ou realização de projetos urbanos, por meio da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir;
- Regularização de assentamentos informais urbanos;
- Gestão democrática das cidades.

O Estatuto da cidade (2001) também elencou os Instrumentos jurídicos e políticos (Art. 4º, V) para organização e gestão do território, destacando-se: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano ;e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

Alfonsín (2007) entende e debate sobre o significado do Estatuto da Cidade (2001), com uma possível estruturação na regularização fundiária, classificando-a como: (1) regularização jurídica dos lotes, (2) a recuperação urbana e (3) a regularização urbanística dos assentamentos que apresentam características informais.

Atualmente, a regularização fundiária ganhou novos contornos legais e estruturais com a inserção da Reurb, trazida pela Lei nº 13.465 de 2017.

Fernandes (2011, p.23) entende “a responsabilidade de formular e promover políticas de regularização está diretamente relacionada à questão de quem tem o poder de regular o uso da terra urbana”. Assim, em locais de território municipal, a responsabilidade por buscar recursos

e melhorar a qualidade de vida das pessoas é de competência do Município.

A Constituição Federal de 1988, juntamente com o Estatuto da Cidade (2001), são importantes normas para debater e reconhecer o direito à cidade e à moradia como direitos sociais fundamentais, inclusive pelo direito à regularização fundiária de imóveis urbanos, atualmente ampliado pela Reurb (Lei Federal nº 13.465 de 2017).

Os recursos dos programas estruturantes como o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal e os recursos municipais são de extrema importância para os municípios na urbanização dos assentamentos precários. Tal fato se dá em razão da construção do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de Habitação de interesse Social de Florianópolis/SC.

2.3.2 O Direito à Cidades Sustentáveis

Com os efeitos do crescimento das cidade e com desenvolvimento econômico é uma preocupação recorrente os problemas relacionados a sustentabilidade urbana e ambiental. O Estatuto da cidade (2001) faz menção expressa ao termo sustentabilidade urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as **presentes e futuras gerações**; (BRASIL, LEI Nº 10.257 do ano de 2001).

O Estatuto da cidade (2001) também incentivou a cooperação com finalidade de resolver os problemas na áreas de interesse social urbana, conforme pode-se notar no do art. 2º, inciso III da LEI Nº 10.257 do ano de 2001: “III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

No plano internacional o termo “cidades sustentáveis” começou a ser implementado de forma mais difundida por meio agenda de discussões provocadas após Agenda 21 que teve como referência as conferências Eco-92 ou Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro. No ano de 1996, o debate

sobre assentamentos humanos voltou a pauta e ficou inserido na segunda conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos chamada de Habitat II.

Posteriormente foi realizado o Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, na cidade de Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016. Onde os países estabelecem uma Nova Agenda Urbana, inclusive com relação ao Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano.

A sustentabilidade ainda é um desafio para as cidades:

A sustentabilidade somente será alcançada quando as ideologias que definem os destinos das cidades incorporarem ao desafio do desenvolvimento as prementes questões sociais e ambientais. Estas ideologias, entretanto, não poderão ser as dos interesses imobiliários e de mercado pois estes nunca irão incorporar as questões sociais e ambientais de forma espontânea, devendo ser desta forma direcionadas pela legislação e pelo Poder Público Rosseto (2003, p.55).

Na visão de Saule Júnior (2014), quando se fala no direito a cidades sustentáveis deve-se levar em conta os princípios elencados pela Lei n. 10.257/2001, pois o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, à infraestrutura urbana foi expressamente elencado e positivado no Estatuto da Cidade (2001).

Para chegar aos objetivos da sustentabilidade um dos pilares é a construção de um governo democrático para viabilizar os objetivos pretendidos com a sustentabilidade e o planejamento organizado do território acordo com Sachs (2004).

Na visão de Sachs (2004) a sustentabilidade está condicionada ao entendimento de cinco dimensões que devem ser respeitadas: Ecológica, Cultural, Econômica, Social e a Espacial.

2.3.3 O Direito à Propriedade

A propriedade está consolidada nas dimensões que positivaram a construção dos direitos fundamentais.

A atual Carta Magna assegura, em seu art. 5º, XXII, o direito de propriedade, elencada entre os direitos de primeira dimensão; no inciso XXIII, traz que a propriedade deverá atender a sua função social.

Galiano e Filho (2017) entendem que no atual conceito relacionado a propriedade não pode ser visto como um direito, direito ilimitado, como era visto no passado.

Por esses motivos, o atual regramento jurídico art. 1.228 do Código Civil de 2002 ao mencionar o direito de propriedade, entendeu em manter uma linha de raciocínio em harmonia com a função social da propriedade.

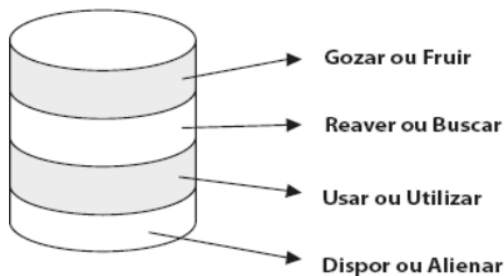
Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas(...). Em termos conceituais, portanto, o direito de propriedade consiste no direito real de usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar a coisa, nos limites da sua função social. Galiano e Filho (2017, p.1000)

No plano internacional, pode-se afirmar que a Organização das Nações Unidas (2015), reitera o compromisso ao direito a uma moradia adequada ao positivar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente em atenção ao ODS nº 11, cidades e Comunidades Sustentáveis.

O estudo dos direitos fundamentais é de grande importância, quando o assunto se trata de urbanismo e o direito à moradia.

O Direito de propriedade também está inserido no atual Código Civil, no teor do caput do art. 1.228 trazendo a seguinte narrativa: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. De modo a deixar mais explícito, Tartuce (2017, p. 630) faz menção aos atributos da propriedade, conforme a Figura 6.

Figura 6– Atributos ao direito de propriedade



Fonte: – Tartuce (2017, p.630). Adaptado pelo autor.

Atualmente, a busca pelo direito de propriedade é complexa. O processo de regularização fundiária passa por entraves devido aos problemas e processos organizacionais enfrentados pelos municípios pela ausência de planejamento urbano.

A finalidade da regularização fundiária é a busca pelo registro imobiliário dos imóveis. Tartuce (2017) elucida o conceito de registro imobiliário:

O registro imobiliário, que se situa no plano da eficácia do contrato, é que gera a aquisição da propriedade imóvel, e deve ocorrer no Cartório de Registro de Imóveis do local de situação da coisa arts. 1.º, IV, e 167 a 171 da Lei 6.015/1973, Lei de Registros Públicos. (TARTUCE, 2017, p.668).

O direito de propriedade não pleno ou pela ausência de registro da propriedade imobiliária é muito comum e envolve grande parte dos municípios. Na visão de Reis Filho (2012) o processo de ocupação urbana leva em consideração uma relação de condicionantes entre o espaço físico ocupado e a população urbana crescente, por isso é importante realizar uma análise e o acompanhamento do crescimento urbano ligado a questões sociais.

A dificuldade está em ver “às crescentes demandas produzidas pelo desenvolvimento econômico, resultando na acumulação de um brutal déficit da oferta de moradias, infraestrutura e serviços urbanos” (Filho 2012, p.42).

2.4 O ESPAÇO URBANO SOCIAL

De acordo com Saraiva (2005), uma análise importante no ordenamento do território precisa pautar de critérios objetivos e investigativos dos usos. Trata-se de conhecer as paisagens que integram o espaço público. Nesses termos, pode-se destacar a importância do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de habitação de Interesse Social de Florianópolis.

2.4.1 O Plano Nacional de Habitação de Interesse Social

O Plano Nacional de Habitação é uma construção do Ministério das Cidades (2009) no qual incorpora uma síntese dos principais eixos de desenvolvimento relacionado a habitação.

O objetivo do PlanHab é consolidar um amplo pacto nacional para a garantia do direito à moradia digna. Trata-se de uma construção obrigacional oriunda da lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 que insere o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e ainda cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV representam metas importantes que foram alinhadas e consolidadas para o desenvolvimento urbano segundo o PlanHab.

A importância do plano nacional é direcionar esforços para combater a urbanização sem planejamento territorial que segundo o Ministério das Cidades (2009) gerou uma enorme quantidade de assentamentos precários, e um déficit habitacional estimado em cerca de 7,9 milhões de unidades habitacionais (FJP, 2006).

Segundo o Ministério da Cidade (2010, p.13) A implementação da Plano Nacional de Habitação tem seu desenvolvimento moldado nas seguintes temáticas:

- A. Financiamento e subsídios
- B. Política urbana e fundiária
- C. Desenho institucional
- D. Cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social

Segundo o Ministério das Cidades (2010, p.14) “O PlanHab foi estabelecido a partir da sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), tendo o ano de 2023 como horizonte final”.

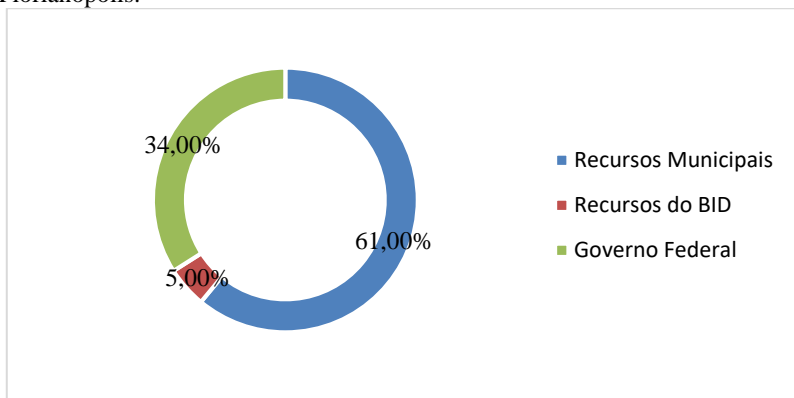
Na cidade de Florianópolis/SC ainda em estágio atual, em obras, o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal PAC¹⁰ – projetou investimento nos anos de 2007 a 2010 em urbanização das comunidades do Maciço do Morro da Cruz previsto de R\$117.097.999,58 milhões de reais contemplando infraestrutura dos assentamentos urbanos das comunidades.

2.4.2 O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

Com a adesão do município de Florianópolis ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, no ano de 2012, foi elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse social (PMHIS-2012).

Na cidade de Florianópolis, a partir da análise dos dados do Plano Municipal de Habitação de Interesse social (2012) percebe-se, conforme o Gráfico nº 4, que 61% dos recursos em habitação são oriundos dos recursos municipais, 34% do Governo Federal e 5% com recursos do BID.

Gráfico 04: Origem dos recursos investidos em habitação entre 2000 e 2007 em Florianópolis.



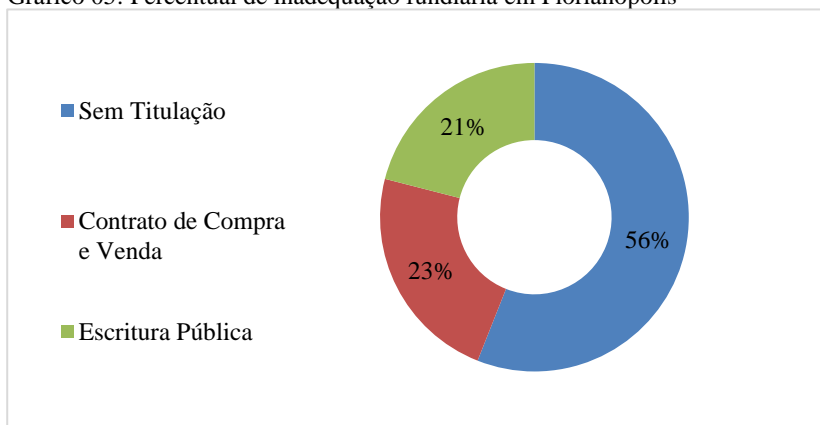
Fonte: Extraído do Plano municipal de habitação de interesse social de Florianópolis – PMHIS, produto 09, Versão final de 2012, p55. Disponível em http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/19_12_2012_15.01.37.4c6e751bc3c439fd103d63011f9e5001.pdf. Acesso em 24.10.2018. Adaptado pelo autor.

¹⁰ Fonte: Extraído do site do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/25262> <acesso em 02.02.2019.

Estima-se, com este estudo, que 10.439 domicílios da cidade de Florianópolis possuem irregularidade fundiária, levando-se em conta as habitações existentes nas áreas de interesse social.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2012) trouxe, ademais, em sua pesquisa a inadequação fundiária e os assentamentos precários, demonstrando que o percentual de inadequação fundiária, sem titulação da propriedade, atinge cinquenta e seis por cento da população inscrita no cadastro da Secretaria de Habitação municipal, tomando-se por base os dados recolhidos até o ano de 2009, expresso no Gráfico 05.

Gráfico 05: Percentual de inadequação fundiária em Florianópolis



Fonte: Extraído do PMHIS, produto nº 3, necessidades habitacionais, p.31, dados da CADHAB, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental da cidade de Florianópolis. Vertag, 2009. Disponível no endereço eletrônico: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf acesso aos dados em 08.09.2018.

O Plano de Habitação de Interesse Social (2012), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SMHSA, em conjunto com a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos – COBRAPE, realizou estudo e pesquisa das condições habitacionais e ambientais municipais, tendo como principal elemento a busca de informações sobre os assentamentos precários e de interesse social.

O Estudo levou em consideração os 17 dezessete agrupamentos precários localizados na cidade de Florianópolis e pautou índice de desenvolvimento humano, o índice de risco e o índice físico-ambiental

das comunidades indicadas. As comunidades do Maciço estão inseridas nos agrupamentos 1, 2 e 3. Conforme Tabela 2

Tabela 02: Agrupamentos de Interesse Social nas Comunidades do Maciço.

Agrupamentos	Área de Interesse Social
Agrupamento 1	Morro do Mocotó
	Horácio
	Monte Serrat
	Morro do 25
	Morro do Céu
	Santa Rosa
	Serrinha I e II
Agrupamento 2	Caiera, Vila Operária I, II e III
	Mariquinha
	Morro do Tico-tico
	Penitenciária
	Vila Santa Vitória
Agrupamento 3	Queimada
	Angelo Laporta
	José Boiteux
	Laudelina Cruz Lemos
	Santa Clara

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, PMHIS. Referente ao Produto 03. Necessidades habitacionais, p. 42. Disponível para consulta em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf. Acesso em 07.08.2018.

Os principais dados preocupantes no município de Florianópolis, segundo o Plano Municipal de Habitação (2012), estão ligados primeiramente à falta de esgotamento sanitário nas habitações, seguida do elevado número apresentado de irregularidade fundiária no território.

2.4.3. Os aglomerados subnormais Urbanos

Os aglomerados subnormais estão presentes tanto no Brasil, como nas comunidades integrantes do Maciço Central de Florianópolis.

Para o IBGE (2010) aglomerado subnormal é:

“Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até

período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, Aglomerados subnormais, 2010 p. 18).

Segundo pesquisa do IBGE sobre aglomerados subnormais-Primeiros Resultados (2010, p.38) - no ano de 2010, 6% da população do País (11.425.644 pessoas) residia em aglomerados subnormais. Essa distribuição estava caracterizada em 3.224.529 domicílios particulares, valor equivalente a 5,6% dos domicílios do Brasil. Com destaque para o Estado de São Paulo, que congregava 23,2% dos domicílios do País; e o Estado do Rio de Janeiro, com 19,1%. Os estados da Região Nordeste concentravam o valor de 28,7% do total (9,4% na Bahia e 7,9% em Pernambuco). A Região Norte apresenta 14,4%, sendo 10,1% no Estado do Pará. Nas Regiões Sul (5,3%) e Centro-Oeste (1,8%), a ocorrência era menor.

O debate em tese é o efeito da urbanização não planejada que tem duas questões: a pobreza urbana e a moradia em favelas, essas variáveis são responsáveis pelos problemas sociais e urbanos nas grandes cidades.

Na visão de Fernandes (2001), o aumento da pobreza está intrinsecamente vinculado ao efeito da globalização, inclusive com as altas taxas de crescimento urbano e aumento das desigualdades socioeconômicas, coligada com outros fatores como a crise fiscal e tributária, aliada à falta de recursos públicos.

Tais eventos acabam por se confirmar na conjectura histórico-social da Capital do estado de Santa Catarina, sobretudo em algumas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, em que não são respeitados diversos direitos fundamentais.

Segundo o IBGE (2010), entende-se que os aglomerados subnormais estão associados em grande número nas cidades mais urbanizadas do País, distribuídas na forma da Tabela 03.

Na cidade de Florianópolis segundo os dados do IBGE (2010) nas comunidades do Maciço Central os aglomerados subnormais estão presentes nas seguintes localidades: Penitenciária, Mariquinha, morro do Horácio, Santa Clara – Monsenhor Topp e Caieira. Os dados dos aglomerados subnormais da região central podem ser vistos na figura 7, conforme dados organizados pela INDE (2019).

Figura 7: Aglomerados na Região Central de Florianópolis-SC



Fonte: Extraído do site da INDE (2019) disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/VisualizaCamada/61#> <acesso em 01.04.2019.

Tabela 03: Situação dos aglomerados subnormais no Brasil

UF	Número de aglomerados subnormais	Municípios com aglomerados subnormais	Número de domicílios com aglomerados	População residente nos aglomerados subnormais
Brasil	6 329	323	3 224 529	11 425 644
Rondônia	25	1	12 605	47 687
Acre	16	2	10 001	36 844
Amazonas	121	24	89 933	381 307
Roraima	3	1	303	1 157
Pará	248	13	324 596	1 267 159
Amapá	48	6	23 909	108 086
Tocantins	6	1	2 097	7 364
Maranhão	87	5	91 786	348 074
Piauí	113	1	35 127	131 451
Ceará	226	14	121 165	441 937
Rio Grande do Norte	46	2	24 165	86 718
Paraíba	90	5	36 380	130 927
Pernambuco	347	17	256 088	875 378
Alagoas	114	12	36 202	130 428
Sergipe	46	4	23 225	82 208
Bahia	280	10	302 232	970 940
Minas Gerais	372	33	171 015	598 731
Espírito Santo	163	10	70 093	243 327
Rio de Janeiro	1 332	42	617 466	2 023 744
São Paulo	2 087	60	748 801	2 715 067
Paraná	192	13	61 807	217 223
Santa Catarina	74	15	21 769	75 737
Rio Grande do Sul	223	23	86 478	297 540
Mato Grosso do Sul	8	2	1 879	7 249
Mato Grosso	14	2	16 472	56 982
Goiás	12	4	2 431	8 823
Distrito Federal	36	1	36 504	133 556

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2010. Adaptado pelo autor.

2.5. PLANEJAMENTO URBANO

O desenvolvimento, enquanto direito humano, foi reconhecido pela Assembleia Geral da ONU no ano de 1986 quando editada a Resolução nº 41-128. Esta declaração, no seu artigo 1º, §1º estabelece que:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

O plano diretor é um instrumento de planejamento urbano e de tomada de decisões, conforme explica:

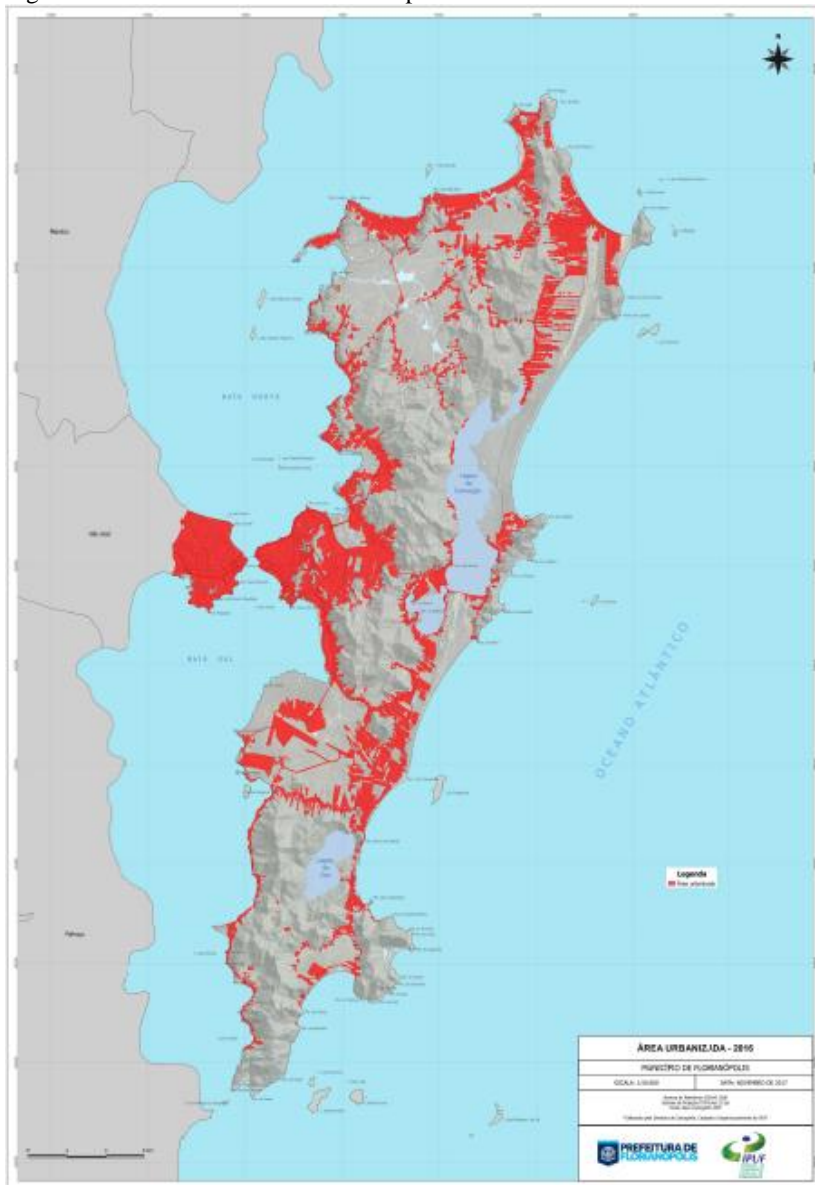
Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39).

Já o planejamento urbano é definido como:

O planejamento urbano é o processo de criação e desenvolvimento contínuos, garantindo o desenvolvimento econômico e social do município, proporcionando a seus habitantes o favorecimento da inclusão social e uma melhor qualidade de vida Nunes (2007, p.18).

No planejamento da cidade a mancha urbana é uma situação que pode ser prevista e ao mesmo tempo administrada para evitar problemas sociais e de planejamento urbano. Há também ferramentas que auxiliam nas políticas públicas do crescimento urbano como as ferramentas SIG (SCHUELER et al., 2009). A atual mancha urbana da cidade de Florianópolis, conforme IPUF (2017) pode ser vista na Figura 8.

Figura 8: Área Urbanizada em Florianópolis/SC.



Fonte: IPUF 2017. Prefeitura de Florianópolis.

2.5.1 O Plano Diretor Municipal

O plano diretor é um instrumento de política urbana. Do ponto de vista legal, a sua competência é de ordenar a utilização do solo municipal, considerando o território do município como um todo (art. 40, § 2º, do Estatuto da Cidade). Conforme Silva (2010), cabe ao plano diretor “promover a ordenação dos espaços habitáveis do município” instrumentando uma estratégia para obter “a melhoria da qualidade de vida local”.

A Leitura da Cidade, segundo Brasil (2002) pode ser definida como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasam a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização.

Meirelles (2013, p.562) descreve que o plano diretor é um complexo de normas legais e técnicas visando o desenvolvimento municipal. Entende-se ainda “sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. O plano diretor municipal ainda é definido como:

“(...) o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre outros, para orientar toda atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade. (MEIRELLES, 2013 p. 562).

Conforme a Constituição de 1988, em seu artigo nº 182, parágrafo primeiro: “§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Gonçalves (2007) ainda reforça que o Plano Diretor Participativo parte do pressuposto de que a cidade é produzida por “uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada que corresponda ao interesse público da cidade” (GONÇALVES, M., 2007, p.51).

Para definir plano diretor, SILVA (2006) leciona que o plano diretor é um instrumento de atuação da função urbanística dos municípios. Constitui um plano geral e global que tem, portanto, por

função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território Municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.

Para Weise, Philips, Hochheim, Trierweiler e Bornia (2013, p. 134) o plano diretor é o instrumento de planejamento urbano no qual busca garantir o bem-estar público e o equilíbrio ambiental. Trata-se de ferramenta utilizada na fiscalização do desenvolvimento municipal.

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238)

No município de Florianópolis, a Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014, instituiu o plano diretor municipal vigente. Em suas disposições preliminares, o plano define:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, institui o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão, denominada simplesmente de Plano Diretor do Município de Florianópolis, ajustado às políticas, diretrizes e instrumentos de desenvolvimento territorial e urbanístico instituídos pela Lei Federal n. 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade, pela Constituição do Estado de Santa Catarina e pela Lei Orgânica do Município de Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, LEI COMPLEMENTAR 482, art. 1º, ano de 2014)

A Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014 institui e dispõe sobre a leitura e instrumentos de gestão Municipal. Ainda, na seara do plano diretor, cabe dizer que é de extrema importância a participação popular e ao planejamento urbano territorial da cidade de Florianópolis. O plano abrange também a regularização fundiária de assentamentos urbanos, art. 251 para garantir o desenvolvimento das funções sociais da

propriedade urbana. Em seu art. 42 menciona o plano de uso e ocupação do solo urbano, o zoneamento.

2.5.2 O Zoneamento Urbano

O zoneamento da cidade é definido por Saboya (2007) como uma maneira de reduzir a complexidade das cidades, colocando e enquadrando em níveis gerenciais na administração pública. O mesmo autor defende que zoneamento não é a mesma coisa que plano diretor. Há entendimento ainda que defende o zoneamento como ferramenta de controle e uso do solo.

O controle de uso e ocupação do solo é de extrema importância para evitar conflitos e preservar o meio ambiente. O atendimento a demandas básicas dos cidadãos, como pavimentação, saneamento e iluminação pública, por exemplo, são condições mínimas para promover o bem-estar das pessoas nas diferentes regiões da cidade. Enfim, para todas essas e demais responsabilidades do Poder Público, a existência de dados que retratem com fidelidade a realidade e o ambiente construído do espaço urbano é entendida como vital. (DA SILVA, 2006, p.176).

O Zoneamento é um instrumento de grande importância para o reconhecimento territorial utilizado por várias cidades para organização local para o uso e ocupação do solo.

Em Florianópolis, o zoneamento é parte integrante do plano diretor da cidade e se configura com os seguintes elementos cadastrais:

- Área de Preservação Permanente (APP)
- Unidade de Conservação (UC)
- Áreas de Elementos Hídricos (AEH)
- Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL)
- Área de Preservação com Uso Limitado de Encosta (APLE)
- Área de Preservação com Uso Limitado de Planície (APLP)
- Área Residencial Rural (ARR)
- Área de Urbanização Especial (AUE)
- Área Residencial Predominante (ARP)
- Área Residencial Mista (ARM)

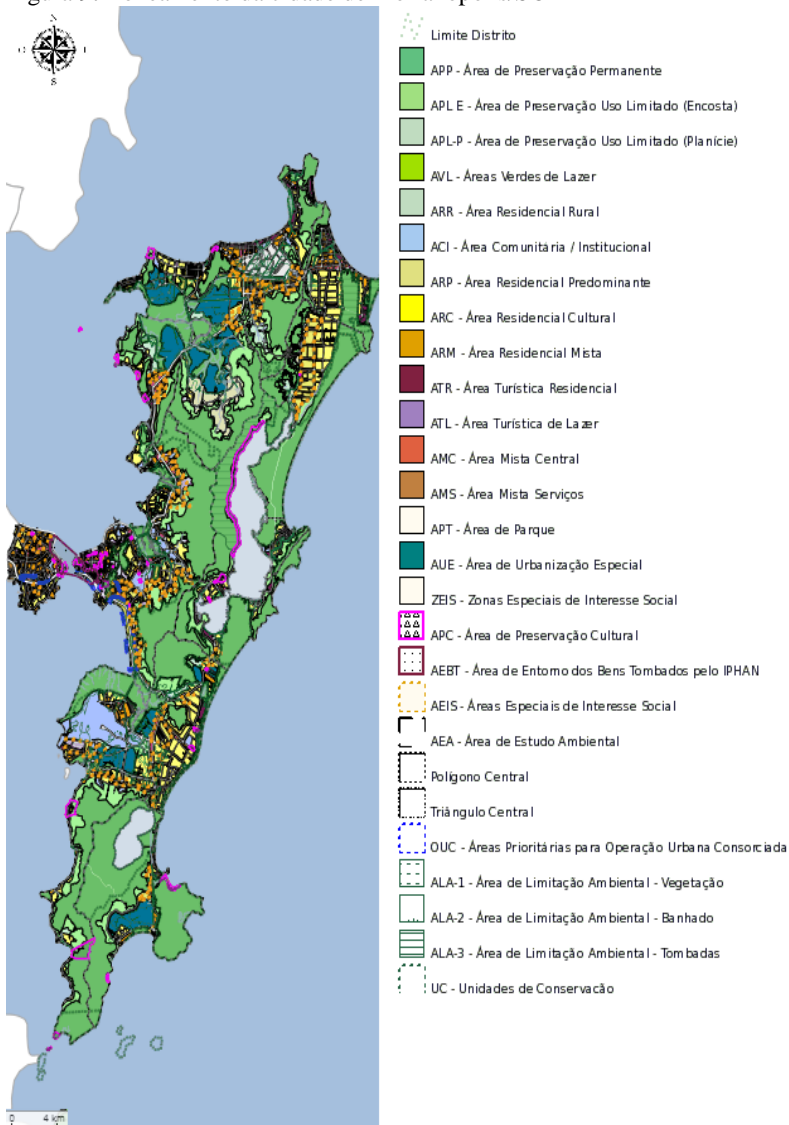
- Área Mista de Serviço (AMS)
- Área Mista Central (AMC)
- Área Turística Residencial (ATR)
- Área Turística e de Lazer (ATL)
- Área Comunitária Institucional (ACI)
- Área Verde de Lazer (AVL)
- Área de Estudo Ambiental (AEA)
- Área Residencial Cultural (ARC)
- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Os principais objetivos do zoneamento urbano são:

1. Controle do crescimento urbano, mantendo-o em níveis compatíveis com a infraestrutura instalada e a capacidade de suporte do meio ambiente;
2. Proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana, especialmente aquelas compostas por áreas frágeis do ponto de vista ambiental, impróprias para urbanização e/ou que ofereçam riscos à ocupação;
3. Minimização dos conflitos entre usos e atividades, impedindo a justaposição de usos incompatíveis entre si e determinando possibilidades de instalação de atividades dependendo da vocação de cada área;
4. Controle do tráfego através da alocação de maior ou menor potencial de adensamento em determinadas partes da cidade, bem como da restrição de pólos geradores de tráfego em pontos problemáticos quanto ao sistema de mobilidade;
5. Manutenção do “caráter” do bairro;
6. Proteção aos valores das propriedades;
7. Restrição a atividades que atraiam moradores de outros bairros. SABOYA (2018) Zoneamento e planos diretores v.2.0 – parte 1. Disponível em www.urbanidades.arq.br. Acesso em 01/04/2019.

Na visão de Meirelles (2013, p. 576), o zoneamento urbano é tido como uma forma de divisão das áreas urbanizáveis conforme sua destinação, uso e ocupação. Além disso, na conceituação da Carta dos Andes, o zoneamento é visto como um instrumento legal do poder público municipal. A Figura 9 mostra o atual zoneamento da cidade de Florianópolis.

Figura 9: Zoneamento da cidade de Florianópolis/SC



Fonte: Extraído do Portal de geoprocessamento da Prefeitura de Florianópolis, Disponível no portal em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/>>. Acesso em: 15.08.2018.

2.5.3 As Zonas Especiais de Interesse Social

Grande parte das comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz estão localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social. O Ministério das Cidades (2009) lançou um guia para aprimorar o conhecimento sobre o tema, definindo o conceito da Zeis:

“A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, delimitando áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

O Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, positivou em âmbito nacional, sobre as ZEIS, no seu art. 4º, III, f. Entretanto, cabe deixar cristalino que o Estatuto das Cidades não informa como a regularização deve ser realizada, nem como se institui uma ZEIS.

O plano diretor de Florianópolis traz uma definição legal de Zona de Interesse Social no Município:

Art. 213. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são as parcelas urbanas, delimitadas no mapa de zoneamento anexo, destinadas para moradia da população de interesse social e sujeitas às regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, nas quais predominem as seguintes condições: I - famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos; II - uso residencial; III - existência de habitações rústicas e/ou improvisadas, com baixa qualidade dos materiais; IV - existência de moradias com adensamento habitacional excessivo e pela coabitação não voluntária; V - ocupações irregulares caracterizadas por loteamentos clandestinos e áreas de invasões; e VI – inexistência ou precariedade de infraestrutura urbana e comunitária.

Para que se vislumbre a redução das desigualdades é de suma importância a criação de zonas residenciais especiais, para fins de moradia integrantes do zoneamento municipal. Os assentamentos urbanos consolidados são, de certa forma, reconhecidos pela cidade.

2.5.4 Regularização Fundiária

Segundo o Ministério das Cidades (2017)¹¹, mais de 50% dos imóveis urbanos no Brasil estão com algum tipo de irregularidade. Em números, significa que aproximadamente 100 milhões de pessoas moram em imóveis irregulares no Brasil.

O termo “irregularidade fundiária” tem uma grande ligação às classes mais carentes no entendimento de SMOLKA (2003) ensina que o processo de informalidade urbana é basicamente resultante da miséria, pobreza e exclusão social e falta de planejamento das cidades. Principalmente pelo valor monetário do solo urbanizado não estar acessível para a população menos favorecida.

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania. Alfonsín (2007, p.78)

A regularização fundiária passou a ser tratada como uma das diretrizes fundamentais da política urbana brasileira com a introdução trazida pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (ROSENFELDT, 2012). Cabe salientar que posteriormente reforçada pela política do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 foi outro fator inclusivo para as políticas de inclusão e regularização fundiária.

¹¹ Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Programas Urbanos Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos. Apresentação da Reurb. Regularização Fundiária Urbana MP 759/2016.

O processo de regularização urbana e o direito à moradia é, em parte, um resultado da soma e interpretação muitas variáveis. Estamos diante de um processo de incapacidade dos gestores da administração pública nos países da América Latina, principalmente na esfera municipal, para garantir regularização fundiária nas regiões e em áreas urbanas (SMOLKA, LARANJEIRA, 2008).

Segundo o Ministério da Justiça, em sua revista Não tinha direito não tinha nada (2016) o bom exemplo da regularização fundiária urbana com integração social e de sustentabilidade vem do município Colombiano de Medellín no qual a administração pública possui uma forma de gestão fiduciária, através do Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín — ISVIMED¹². Possuindo como medida fundamental a execução de projetos ligados a gestão da moradia e da regularização, gestão urbanística do território.

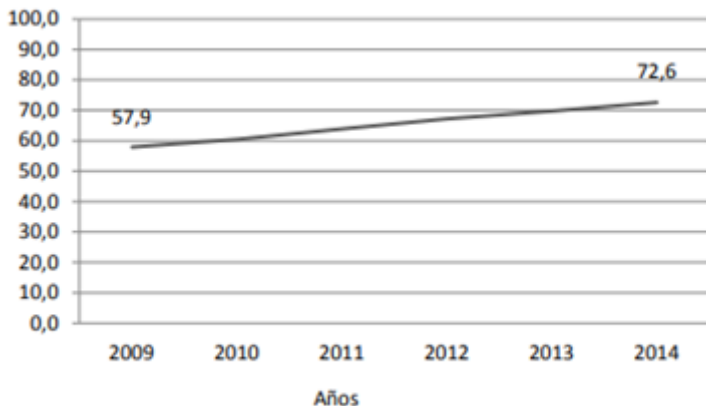
Os programas de desenvolvimento habitacional da cidade de Medellín englobam: acompanhamento social, fortalecimento no sistema de habitação, melhoria e integração sócio espacial, gestão de terras para habitação social, novas moradias e regularização fundiária urbana com planejamento.

Segundo o informativo de qualidade de vida de Medellín (2016) com base nos anos de 2012-2015 a cidade se destacou no quesito investimento urbano e social. Esse resultado positivo desse planejamento habitacional podendo ser notado onde a cada \$ 100 (cem pesos) de investimento do município de Medellín, \$ 8,5 (oito pesos e cinquenta centavos) são destinados para a população vulnerável da cidade e sua melhoria de condição de vida urbana e social.

Entre os anos de 2012 e 2014 pode-se notar o aumento do índice progresso social em 72,6% conforme apresentado no Gráfico 6.

¹² A instituição apresentada como ISVIMED - Instituto Social da Habitação e do Habitat de Medellín é o órgão responsável pela gestão da habitação de interesse social no Município de Medellín, levando à solução das necessidades habitacionais; especialmente dos assentamentos humanos e grupos familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade, envolvendo os diferentes atores públicos, privados e comunitários na gestão e execução de novos projetos de construção habitacional, titulação e legalização, melhoria habitacional, melhoria do meio ambiente, reassentamento, apoio social, gestão imobiliária e outras atividades abrangentes de moradia e habitat no contexto municipal e rural urbano e regional. Disponível em: <http://isvimed.gov.co/quienes-somos/isvimed/?pos=1> <acesso em 17.04.2019>.

Gráfico 6: Índice de progresso social em Medellín



Fonte: IMED, Medellín 2018, p.63. Extraído de <http://isvimed.gov.co/quienes-somos/isvimed/?pos=6> <acesso em 10.05.2019>.

No Brasil, como descreve Fernandes (2011, p.34) que “os municípios brasileiros têm sido muito mais bem-sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-los”. Conforme comparação entre o antes e depois da figura 10, localizado na comunidade do Maciço do morro da Cruz.

Figura 10: Imóvel residencial antes e depois da melhoria estrutural



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis. ObrasGov. Contrato Habitacional nº1287/FMHIS/2015. Disponível para consulta no endereço eletrônico <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br>. Acesso em 28.10.2018.

Entretanto, a regularização fundaria urbana é vista como um grande desafio aos gestores e ao planejamento urbano. A legislação

fundiária em nível Federal, Estadual de Santa Catarina e Municipal de Florianópolis, está consolidada e vista no Quadro 3.

Quadro 3 – Legislações sobre regularização fundiária

NORMATIVA		ASSUNTO
ÂMBITO FEDERAL	Constituição Federal 1988	A CF/88 em seus artigos 182 e 183, elencou a função social da propriedade e a definição de plano diretor municipal, bem como foi enfática com a previsão do parcelamento do solo e edificação compulsórios, usucapião de área urbana de até 250m ² , e a impossibilidade de usucapir imóveis públicos.
	Estatuto da Cidade 2001	Regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana brasileira. Previu que as cidades no (art.2º, I), garantia do direito a cidades sustentáveis com inclusão da moradia.
	Medida Provisória 2.220 (2001)	Essa Medida Provisória inovou ao estabelecer a concessão de uso especial para os ocupantes de imóveis públicos com até 240m ² e a mesma medida foi responsável pela criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).
	Lei 11.124/05 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	Responsável pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
	Lei 11.481/07 Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União	Atribui a Secretaria do Patrimônio da União e identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis.

NORMATIVA	ASSUNTO
	<p>Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.</p> <p>Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas</p>
	<p>Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;</p> <p>Introduz o conceito de regularização fundiária com base em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a busca pela efetividade na titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, as funções essenciais da propriedade urbana e meio ambiente.</p>
	<p>Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.</p> <p>Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana - Reurb</p>
<p>ÂMBITO ESTADUAL – SANTA CATARINA</p>	<p>REURB-SC Decreto nº 1.468, de 30 de janeiro de 2018</p> <p>Institui o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (REURB-SC). Pretende viabilizar os títulos de propriedade. Aumento das receitas dos municípios com a futura incidência do IPTU e ITBI.</p> <p>O Programa integra apoio técnico para os municípios interessados na aplicação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.</p>
<p>ÂMBITO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS</p>	<p>Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014</p> <p>Institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis.</p> <p>Menciona em seu art. 7º, XLVIII O processo de regularização fundiária de interesse social: sendo ele o reconhecimento da validade de títulos de propriedade, concessão de uso e legitimação de posses em assentamentos espontâneos, informais.</p>

NORMATIVA	ASSUNTO
Lei Municipal nº 9.448/2014	<p>Institui o programa de regularização fundiária no município de Florianópolis, e dá outras providências.</p> <p>Regularização fundiária de interesse social para população de baixa renda.</p>
Decreto nº 18.281, de 12 de janeiro de 2018.	<p>Institui grupo de trabalho para efetuar o levantamento, diagnóstico físico-territorial, identificação de infratores e classificação de núcleos urbanos informais implantados para efeito de regularização fundiária urbana de interesse específico.</p>

Fonte: Consulta a base da legislação em nível Nacional, Estadual (SC) e no município de Florianópolis. Adaptado pelo autor.

A situação de inadequação fundiária urbana que afeta os domicílios possui grande concentração nas regiões metropolitanas. De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP)¹³ (2015), no Brasil, cerca de 47,1% dos domicílios que apresentam condições fundiárias inadequadas estão habitados por famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, realidade que também se repete nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

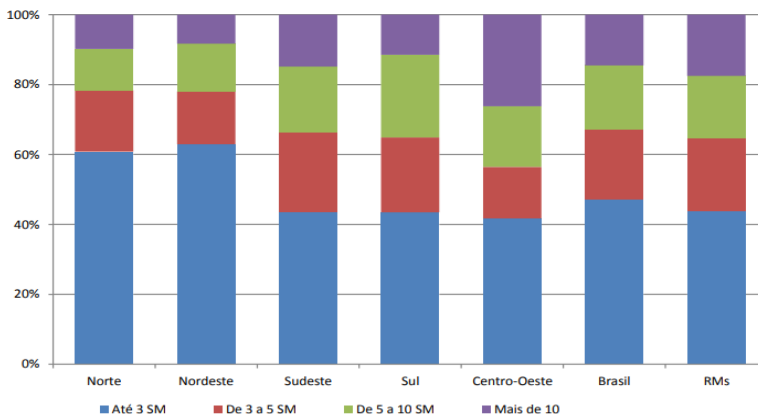
A regularização fundiária urbana é um desafio para os gestores e consiste em:

Regularizar significa colocar de acordo com a lei. Fundiário é relativo a terrenos. Formular políticas de regularização fundiária para assentamentos informais tem sido um desafio para os gestores nos últimos anos (Nunes, 2007, p.22).

¹³ A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais.

O Gráfico 7 faz o levantamento do percentual de irregularidade fundiária, utilizando-se como base a renda média da população das regiões do Brasil. Observou-se que o maior percentual de inadequação fundiária está presente nas famílias que possuem até 3 salários mínimos como renda e atingem, nas regiões Norte e Nordeste, índices iguais e acima dos 60% das habitações. Já nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os percentuais decrescem para 43,5%, 43,4% e 41,7%, respectivamente.

Gráfico 7: Inadequação Fundiária Urbana por região e faixa de renda



Fonte: Extraído de Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2015. p.59, adaptado autor.

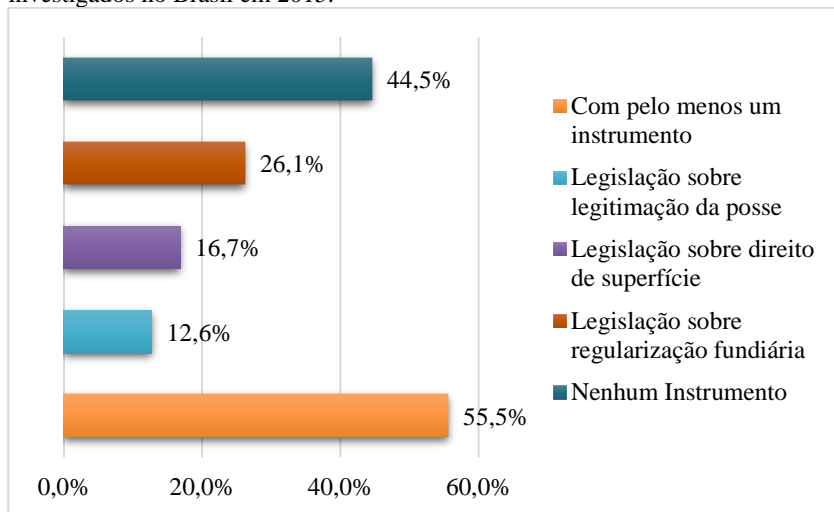
A Lei municipal nº 9.448 de 2014 instituiu o programa de regularização fundiária no Município de Florianópolis, tendo como premissa básica o envolvimento em conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Na regularização fundiária de interesse social, conforme a norma municipal ainda em vigor, essa incumbência cabe ao Poder Executivo Municipal de forma harmônica com os instrumentos de planejamento urbano definido no Estatuto das Cidades (2001), Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2012) e Plano Diretor Municipal.

Nunes (2007) entende que o foco deve estar em políticas de prevenção, planejamento, contenção e fiscalização das ocupações irregulares do solo, evitando o risco e a fragilidade ambiental visando ainda encontrar meios de democratização do acesso à habitação legal.

O IBGE (2015), em pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros, revelou que 55,5% (3.090) dos municípios pesquisados apresentavam pelo menos um dos instrumentos de planejamento urbano. A presença de legislação sobre regularização fundiária estava presente em 26,1% dos municípios brasileiros objeto da pesquisa, Gráfico 8.

Gráfico 8: Percentual de Municípios com outros instrumentos de planejamento investigados no Brasil em 2015.



Fonte: Extraído de IBGE, 2016, p. 21. Adaptado pelo autor.

2.5.5 Nova Agenda Urbana

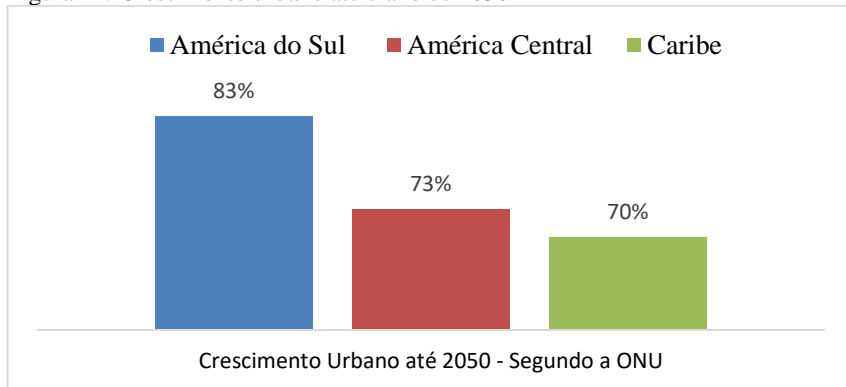
Em atenção ao relatório da ONU (2015), ficou expressamente consolidado que mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas. E ainda, um quarto dessas pessoas estão inseridas em favelas ou assentamentos informais.

O Acesso a moradia decente é uma das prioridades da nova agenda urbana, definida na 3ª conferência da ONU sobre moradia, aprovada em outubro de 2016 realizada em Quito no Equador.

A Organização das Nações Unidas (2015), por meio de reflexão da Rio+20 realizada no ano de 2012, positivou a agenda 2030. Sendo adotada pelo Brasil e possuindo 192 Estados signatários positivaram a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, delibera estratégias para redução das desigualdades pelos próximos quinze anos. O documento é composto por 17 objetivos, 169 metas e 232 indicadores internacionais, tendo destaque as metas relacionada a fatores sociais, econômicos, ambientais e principalmente ligados a redução da pobreza e moradia digna.

Segundo a ONU Habitat III, (2016) a América Latina e o Caribe possuem uma característica marcante, são as regiões mais urbanizadas do mundo além de possuírem enormes problemas sociais. Estima-se que a população urbana nessas regiões apresentem um crescimento urbano elevado de 83% na América do Sul, 73% na América Central e 70% no Caribe, conforme Figura 11. Os 17 objetivos estabelecidos pela ONU estão no Quadro 4.

Figura 11: Crescimento urbano até o ano de 2050



Fonte: ONU Habitat III, 2016.

Quadro 4: objetivos globais segundo a ONU

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: ONU 2015, objetivos globais segundo a ONU. Extraído de <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> <acesso em 28.04.2019>

Passo fundamental é entender a cidade como um todo e integrar a gestão do meio ambiente urbano com o debate e a problemática do desenvolvimento sustentável urbano:

“Desenvolvimento sustentável das cidades implica, ao mesmo tempo, crescimento dos fatores positivos para a sustentabilidade urbana e diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano.” (Rosseto 2003, p.36).

O Brasil elenca o planejamento urbano como política de toda coletividade, para garantir a sustentabilidade urbana ou cidades sustentáveis” conforme define o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). O conceito de um novo pacto urbano foi incorporado pela ONU com a conferência e Habitar III. No qual define que:

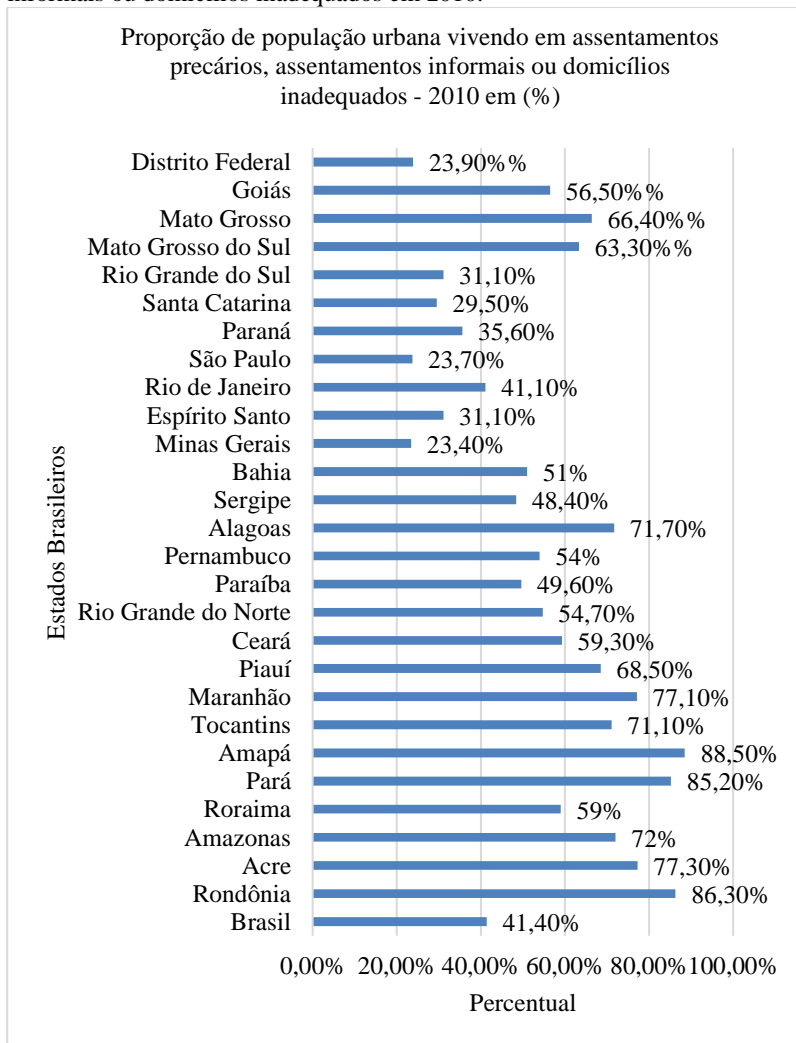
Esta Nova Agenda Urbana reafirma nosso comprometimento global para com o desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes. A implementação da Nova Agenda Urbana contribui para a implementação e localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada, e para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, inclusive o ODS 11 para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (ONU 2016, p.02).

A ONU (2015), estabeleceu temáticas para abordar os objetivos especificados na agenda 2030¹⁴ O objetivo nº 11 desta agenda afirma: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros,

¹⁴ Sobre a Agenda 2030 da ONU. Disponível através do site da ONU no Brasil. Os objetivos estão traduzidos para melhor compreensão. Sendo disponível para pesquisa em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 10.08.2018.

resilientes e sustentáveis” no Estado de Santa Catarina cerca de 29,50% da população vive nessa condição conforme Gráfico 9.

Gráfico 9: população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados em 2010.



Fonte: ODSBrasil (2019), Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>> acesso em 20.04.2019.

2.5.6 O Cadastro Territorial Municipal

De acordo com Silva e Araújo (2017) *apud* Silva (2006) o Brasil possui cerca de 5.561 Municípios e possui muita dificuldade para melhorar o aperfeiçoamento na área cadastral.

Para Silva (2006) o cadastro das áreas urbanas no Brasil ainda não possui uma diretriz nacional para orientação e aplicabilidade. Segundo o entendimento de Erba (2007) o cadastro na América Latina como na grande maioria dos países desenvolvidos foi estruturado com finalidade tributária e de arrecadação de impostos.

Hochheim (1993) conceitua cadastro como um inventário público de todas as parcelas de terreno e dos imóveis que compõe uma região. Haesbaert (2006) analisa o território em aspectos: jurídico, político, cultural e econômico.

A Federação Internacional de Geômetras (FIG¹⁵) define cadastro como: “Inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um país ou distrito, baseado no levantamento dos seus limites”. O Conceito de cadastro é amplo e pode envolver os elementos do território, de planejamento, fiscal e de tomada de decisões. Atualmente no município de Florianópolis, o cadastro é responsabilidade do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF.

Conceitua Silva (2006, p.176) em sua tese de doutorado que “O planejamento do espaço urbano é uma condição essencial para o melhor atendimento das demandas sociais que crescem com o desenvolvimento da cidade.”

O Ministério das Cidades em 2009 por meio da Portaria Ministerial, n° 511/2009, instituiu o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) para incentivar os municípios na melhoria e valorização cadastral.

O cadastro pode ser visto de diversas maneiras, planejamento, organização, ambiental, multifinalitário e econômico para finalidade tributária fiscal para garantir receitas municipais.

¹⁵A Federação Internacional de Geômetras, FIG, é uma organização não-governamental, reconhecida pelas Nações Unidas e Banco Mundial, de associações de membros nacionais e cobre toda a gama de campos profissionais dentro da comunidade global de levantamentos. Ele fornece um fórum internacional para discussão e desenvolvimento com o objetivo de promover práticas e padrões profissionais. Informações segundo site oficial da entidade. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE GEÔMETRAS – FIG. Disponível em < <http://www.fig.net/index.asp>>

O cadastro além de elemento de organização territorial pode ser visto como elemento fiscal da receita municipal, na visão de Carrazza (2011, p.127), importante foi a definição constitucional das receitas municipais. A atual Carta Magna determinou que: “Os Municípios têm direito subjetivo à autonomia, e destarte, ao pleno e livre exercício de suas competências tributárias”. Ainda, positiva que o ente municipal pode impugnar, judicialmente qualquer ato normativo que venha a ferir o seu direito de regulamentação constitucional na criação do IPTU, ISS, ITBI, bem como os tributos vinculados as taxas e contribuições de melhoria.

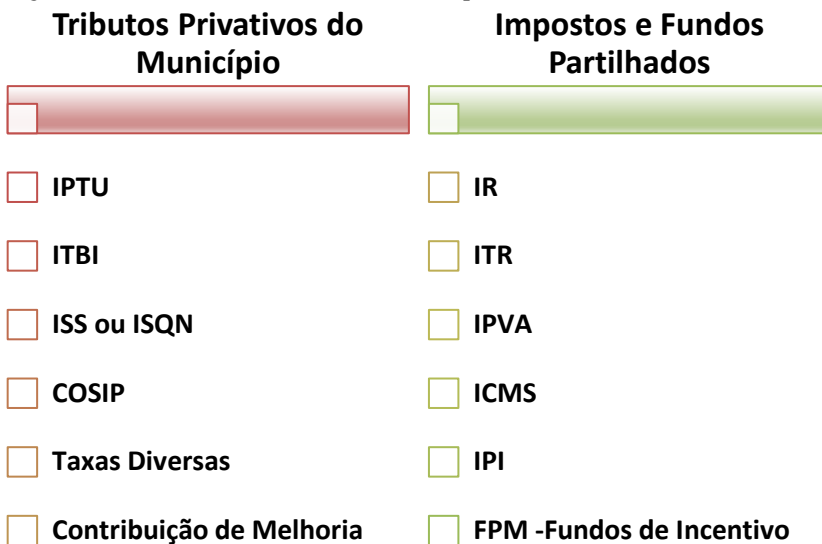
Escreveu Costa (2014, p. 289) “Os tributos podem ser impostos, taxas, contribuições de melhoria”. No âmbito do município, de acordo com Constituição Federal de (1988), elenca-se a competência em matéria tributária para instituição de tributos da seguinte forma:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

As receitas tributárias oriundas dos tributos privativos ou partilhados integram a receita do município. O regular recolhimento tributário reforça a importância de justiça social e melhora a condição de vida para os habitantes da comunidade local. A Figura 12 destaca a diferença entre os tributos privativos e partilhados de receita.

Integram a receita municipal:

Figura 12 – Tributos e outras receitas municipais



Fonte: Extraído de Meirelles (2013). Direito Municipal Brasileiro. Elaborado pelo autor.

2.5.3 A Planta de Valores Genéricos

O IPTU utiliza como base de cálculo a situação do imóvel no ano anterior, em que o valor do metro quadrado é retirado da Planta de Valores Genéricos (PVG). Para que haja alteração nos valores genéricos, faz-se necessário um processo legislativo.

A (ABNT) NBR nº 14.653-2:2011 é responsável por regulamentar os critérios técnico-científicos e de engenharia necessários ao cálculo do valor venal do imóvel.

Para Averbeck (2003), o processo onde se busca avaliar os imóveis deve ser visto como de exigência das características básicas da população que habita a cidade, bem como o modelo que vai se inserir na avaliação. A busca pelo valor individual de cada imóvel é essencial. Deve ser atual, para melhor passar uma confiança para os contribuintes, aplicando-se a avaliação dos imóveis em massa, forma plenamente adequada.

Na visão de Liporoni (2014), a Planta de Valores Genéricos integra o sistema de informações do Cadastro Municipal e proporciona a base de cálculo do IPTU e ITBI.

De acordo com o Ministério das Cidades, por meio do programa nacional de capacitação das cidades, Capacidades¹⁶, definiu-se que:

“A Norma Brasileira de Avaliações de Bens (NBR 14.653), recomenda a aplicação do método comparativo nos trabalhos de avaliação de imóveis, no qual o valor de mercado do bem é identificado por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra de dados” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, CAPACIDADES, 2013. p.29).

Destaca-se que a elaboração da planta de valores é um serviço, desenvolvido por profissional de engenharia, habilitado, conforme institui o teor da Lei nº 5.194 do ano de 1966¹⁷, em seu art. 12:

Art. 12. Na União, nos Estados e nos Municípios, nas entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista, os cargos e funções que exijam conhecimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, relacionados conforme o disposto na alínea " g " do Ed. extra 27, somente poderão ser exercidos por profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem

¹⁶ A publicação: Avaliação em Massa de Imóveis para Fins Fiscais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos apresenta a síntese dos trabalhos realizados durante Oficina de Capacitação sobre o tema, por intermédio do Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária que é coordenado pelo Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), e pelo Lincoln Institute of Land Policy, contando com o apoio da Caixa Econômica Federal e da Sociedade Brasileira de Engenharia de Avaliações (SOBREA). Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/noticia/60/avaliacao-em-massa-de-imoveis-para-fins-fiscais>. acesso em 10.04.2017. Site Institucional. Ministério das Cidades. Brasil. 2017.

¹⁷ A referida legislação, regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.

profissionais habilitados de acordo com esta lei. (BRASIL, LEI FEDERAL nº 5.194 do ano de 1966).

Silva et al. (2002) apresenta em suas lições, algumas etapas básicas que devem ser consideradas durante a elaboração da avaliação em massa dos imóveis: estudo, diagnóstico, levantamento, planejamento, coleta de dados, tratamento dos dados, validação e implementação, e divulgação. Para o resultado ser justo e ter qualidade fiscal, social e ainda econômica.

Martins, Godoy (2012), citando Berrini, destacam a importância e dificuldade no sistema de avaliações de imóveis:

“Nenhum método de avaliação é exato, sendo alguns mais trabalhosos do que outros, e alguns mais bem fundamentados do que outros, e disso resulta, (...) que o máximo que um avaliador, sincero e leal, pode aspirar, é encontrar um valor provável que muito se aproxime do valor de mercado, sendo este valor de mercado o efeito de fatores vários e variáveis, a maior parte dos quais de origem psicológica e, portanto, não suscetíveis de serem medidos e comparados" (MARTINS, GODOY. 2012, Pg.368).

Leciona Möller (1995) que as plantas de valores genéricos devem apresentar valores unitários de terrenos, edificações segundo o modo do padrão construtivo, levando-se em conta os contornos de pedologia. Segundo a Prefeitura de Florianópolis (2018), são critérios utilizados para o cálculo do IPTU:

- Tamanho do terreno,
- A localização deste terreno na Planta de Valores Genéricos,
- A sua área construída,
- A sua qualificação, ou seja, o tipo de acabamento desta construção.

Paulsen, (2017) define e ainda é enfático ao ensinar que:

A planta fiscal de valores é simples subsídio para a autoridade fiscal promover o lançamento do IPTU; não está no plano da instituição do tributo, da definição abstrata dos aspectos da norma tributária impositiva, mas da sua aplicação (PAULSEN, 2017 p.132/133).

A Lei Complementar 480/2013 instituiu o IPTU social, importante benefício legislativo concedido aos hipossuficientes, o qual vislumbra critérios próprios para a cobrança do valor do referido imposto.

Destaca-se que o presente trabalho abordará os impostos municipais IPTU e ITBI, porque mais relacionados ao objeto da pesquisa

2.5.7 O IPTU

O Imposto Predial Territorial Urbano enquadra-se em uma das modalidades da espécie, da qual é gênero o tributo, e tem como órgão arrecadador o município.

“O IPTU tem como fatos geradores a propriedade, o domínio útil, ou a posse do bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na Lei Civil, localizado na zona urbana do Município” (PAULSEN, 2016, p. 359).

Assim sendo, o conceito vai ao encontro do que foi definido junto ao Código Tributário Nacional- Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, pois a incidência do IPTU não se limita a imóveis registrados, ou com a devida matrícula no registro de imóveis. Dessa feita, a mera posse do bem já dá ensejo ao direito à cobrança do referido imposto.

Preveem os arts nº. 32 e 34 do CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
(...)

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu

possuidor a qualquer título. (BRASIL, LEI Nº 5.172 de 1966).

Portanto, para se conhecer sobre a responsabilidade tributária e incidência do tributo, faz-se necessário estudar o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), ordenamento em que se estipulam as regras de aquisição da propriedade.

O Direito de propriedade regula a relação entre as pessoas, bem como a relação dos possuidores com os entes públicos.

“A aquisição da propriedade pode decorrer das situações previstas no Código Civil: (i) usucapião (arts. 1.238 a 1.244); (ii) registro de título (arts. 1.245 a 1.247); e (iii) por acessão (arts. 1.248 a 1.259). A “sucessão hereditária” também pode ser considerada como modo de aquisição, pela circunstância de o Código Civil preceituar que “aberta a sucessão, o domínio e a posse da herança transmitem-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários” (art. 1.784). (PAULSEN; 2016, ed. 10ª p. 360).

Logo, a aquisição de propriedade gera obrigatoriamente obrigação tributária. Os prédios, terrenos e casas são considerados bens imóveis por natureza. Localizados em área Municipal, estão sujeitos a obrigação tributária e incidência de IPTU, ressalvadas as isenções e benefícios fiscais.

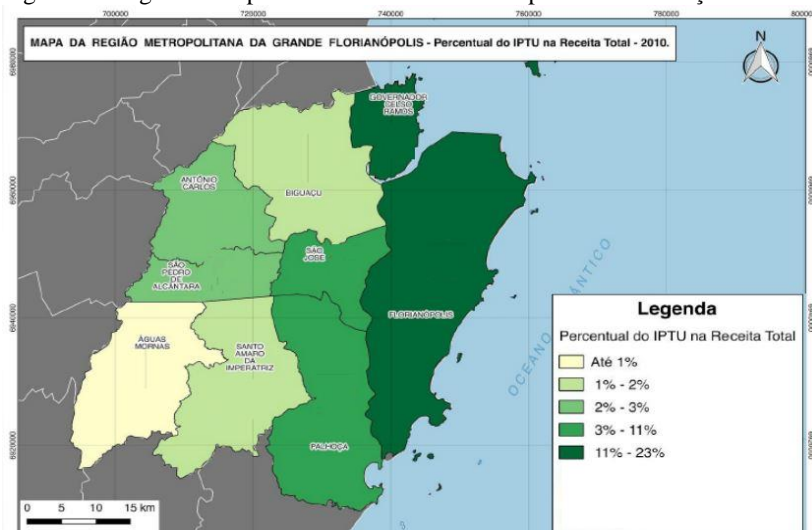
Nas lições de Mazza (2015) o IPTU é tributo que somente deve ser cobrado, se respeitada a anterioridade anual. Ou seja, somente pode ser cobrado no ano seguinte de sua publicação. Destaca ainda, o autor, sobre o princípio da anterioridade:

“Nesse caso, tais tributos podem ser cobrados sempre em primeiro de janeiro seguinte ao da sua publicação ao ato normativo que os tiver instituído ou majorado, independente do intervalo mínimo de noventa dias, são eles: o imposto de renda, bem como alterações na base de cálculo do IPTU (mudança na planta genérica de valores que implique aumento real no imposto)”[...]. (MAZZA, 2015. p. 210).

A prefeitura de Florianópolis (2018) define a Secretaria da Fazenda municipal como órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Controle Interno. Silva e Silva e Teixeira (2018, p.9) concluíram que: “o município de Florianópolis tem uma elevada arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano, demonstrando claramente uma autonomia financeira do município”. Ainda, chama atenção o crescimento da arrecadação entre os anos de 2014 para 2015, com a vigência da Lei Complementar Municipal 480/2013 que alterou a Planta de valores Genéricos.

O resultado da pesquisa de Silva e Silva e Teixeira (2018) cominou no desenvolvimento e elaboração da Figura 13 com relação ao percentual do IPTU na Receita Total do ano de 2010 na região metropolitana de Florianópolis.

Figura 13: Região metropolitana da Grande Florianópolis – Arrecadação de IPTU



Fonte: Extraído de Silva, Silva e Teixeira, 2018, p.14. Adaptado pelo autor.

O imposto predial territorial urbano segue as regras estabelecidas pelo Código Tributário Nacional. A regra tributária está inserida no Art. nº 33 estabelecendo a seguinte redação: “A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel”. Ainda, o Parágrafo único, estabelece: Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade

muitas vezes incorporado para a legislação local. (CTN. lei nº 5.172 do ano de 1966. Brasil).

Para Paulsen (2016), o valor venal é estabelecido pela prefeitura municipal, respeitando-se regras e conceitos da engenharia de avaliação, através de normas e métodos específicos, levando-se em conta toda área urbana, caso a caso, em função dos diversos elementos que integram a composição e a estrutura dos imóveis urbanos.

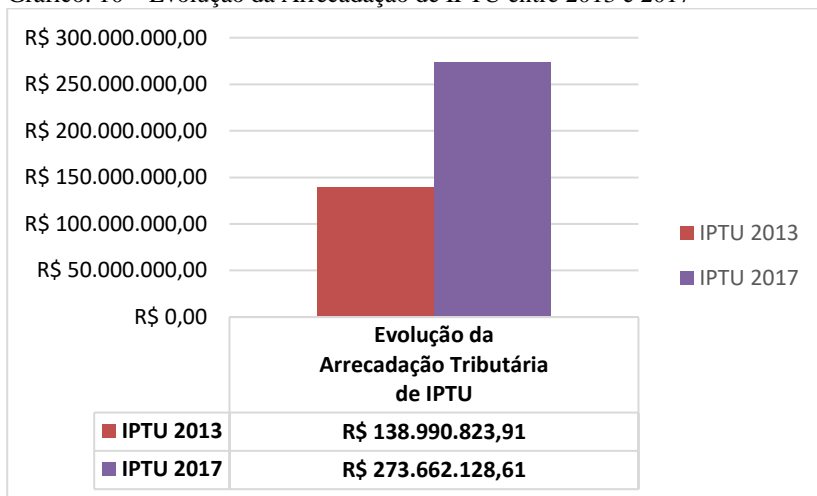
Já Sabbag (2016) entende que o princípio da capacidade contributiva deve dar uma equidade vertical aos contribuintes mais carentes e traz seu entendimento sobre equidade vertical:

“A Equidade Vertical: Os contribuintes que possuam desigual capacidade de pagar deverão contribuir com diferentes quantidades pecuniárias, distintas aos cofres do Estado. É a ideia do “tratamento desigual para os desiguais”. Aqui despontam os critérios de concretização do postulado da capacidade contributiva, v.g. a progressividade a seletividade, entre outros. Assim, indivíduos com rendas maiores deverão contribuir, proporcional equitativamente com mais recursos do que aqueles que possuem menores rendimentos. Objetivo dessa forma de tributação não é o de inverter a posição das classes de renda, mas reduzir as diferenças entre elas, por sinal, exageradamente grande no Brasil”. (SABBAG. 2016. p.157).

Para Silva (2014), o IPTU serve como ferramenta para regular e instrumentalizar a cidade, havendo uma tributação justa e adequada em razão da propriedade, sendo observadas as regras das leis locais e do plano diretor, a fim de se garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Entre os anos de 2013 e 2017, percebe-se a evolução arrecadatária decorrente dos valores obtidos pelo IPTU na cidade de Florianópolis, devidamente retratado no gráfico 10. As cifras arrecadadas no ano de 2013, corrigidas pela inflação, levando-se em conta os dados do IPCA, totalizaram a monta de R\$ 193.431.893,14. A arrecadação do ano de 2017, chegou ao patamar de R\$ 288.661.020,45.

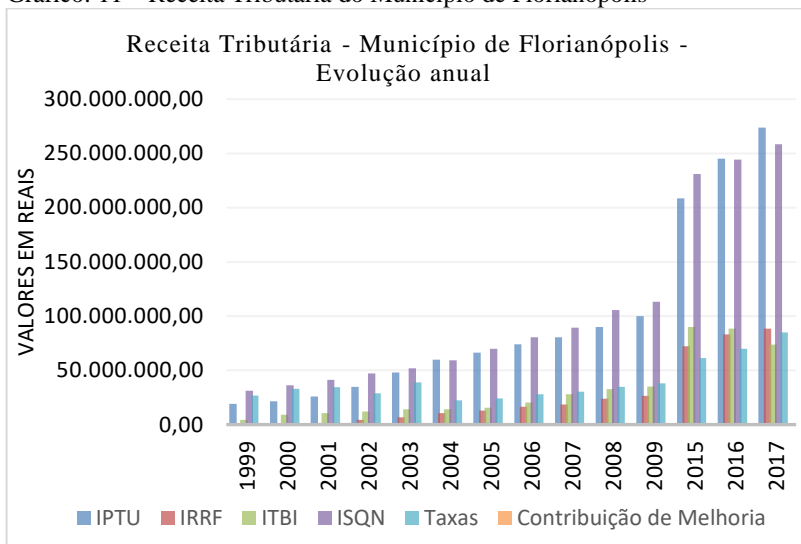
Gráfico: 10 – Evolução da Arrecadação de IPTU entre 2013 e 2017



Fonte: Extraído de Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?id=420540&idmenu=municipio&menu=receitatributaria>. Acesso em 16.11.2018. Adaptado pelo autor.

O Gráfico 11 proporciona claramente que o valor de IPTU no ano de 2017, apresenta maior arrecadação em comparação ao ISQN ou ISS. Assim, de acordo com os estudos feitos pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, o IPTU se mostra o tributo com a maior significância de arrecadação dos cofres públicos municipais.

Gráfico: 11 – Receita Tributária do Município de Florianópolis



Fonte: Extraído de Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?id=420540&idmenu=municipio&menu=receitatributaria>. Acesso em 16.11.2018. Adaptado pelo autor.

A cidade de Florianópolis/SC foi pioneira ao implementar uma modalidade de IPTU denominada de IPTU “Social”, conforme Lei Complementar nº 480, de 20 de dezembro de 2013.

§ 1º Aplica-se o limite de R\$ 20,00 (vinte reais) para pagamento do IPTU, aos imóveis de uso exclusivamente residencial e não edificados (terrenos) previstos nos incisos I e IV do caput deste artigo, que se enquadrem na faixa de valor de até R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), conforme Planta Genérica de Valores, bem como aos imóveis de uso exclusivamente residencial localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Áreas Residenciais Predominantes-0 (ARP-0), destinadas a resolver problemas de assentamento de população de baixa renda, consolidadas e delimitadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, contidas nos mapas que compoem o Anexo II desta Lei Complementar.

No entanto, neste artigo houve atualização legislativa, por meio da Lei Complementar Municipal nº 508/2015, ficando assim emendada:

§ 1º Aplica-se o limite de R\$ 20,00 (vinte reais) para pagamento do IPTU (IPTU SOCIAL), aos imóveis de uso exclusivamente residencial e não edificadas (terrenos) previstos nos incisos I e IV do caput deste artigo, unifamiliares, exceto os multifamiliares que sejam projetos habitacionais de iniciativa governamental, que se enquadrem na faixa de valor venal até R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), desde que seja o único imóvel do proprietário no município de Florianópolis, que contenha área edificada de no máximo 70m² (setenta metros quadrados) e que se encontre em áreas destinadas a resolver problemas de assentamento de população de baixa renda, consolidadas e delimitadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, tal como as contidas nos mapas que comporão o Anexo II desta Lei Complementar. (FLORIANÓPOLIS, LEI COMPLEMENTAR Nº 508, § 1º, ANO DE 2015).

O Tribunal de Justiça reconheceu, ademais, a constitucionalidade desta Lei, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.000913-5, conforme posicionamento do voto do relator, Desembargador Lédio Rosa de Andrade (2014) entende:

[...] Não se vislumbra inconstitucionalidade no limite de R\$ 20,00 (vinte reais) ou na concessão de isenção de IPTU, pois os benefícios tributários foram instituídos com observância aos critérios estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da RE n. 423.768/SP, e serão destinados à população mais carente da municipalidade. Ademais, o “IPTU social”, nos moldes estabelecidos, tampouco pode caracterizar renúncia de receita, pois a limitação do valor a ser pago ou a isenção tributária apenas configura frustração na expectativa de arrecadação[...] (TJ/SC. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2014.000913-5, da Capital. Relator Designado: Des. Lédio Rosa de Andrade, julgado em 24 de

novembro de 2014. Acórdão. p.17. Disponível em:www.tjsc.jus.br).

O colegiado pleno do Tribunal de justiça de Santa Catarina entendeu que o critério de atualização dos valores imobiliários deveria ser linear e de, no máximo, 50%, no que diz respeito ao IPTU não abarcado pelo benefício social. Ficou consagrada a tese encampada pela Prefeitura de Florianópolis, considerando a constitucionalidade do IPTU Social, para os contribuintes hipossuficientes.

O IPTU Social respeitou, ademais, os princípios tributários da legalidade e da isonomia.

A instituição do IPTU Social tem ligação com o poder de tributar, sendo uma faculdade do poder público e uma tomada de decisão política, nas palavras de Carazza (2012):

Quem cria tributos pode, por igual modo, aumentar a carga tributária (agravando a alíquota ou a base de cálculo da exação), diminuí-la (adotando o procedimento inverso) ou, até, suprimi-la, por intermédio da não tributação pura e simples. Pode, ainda, isentar tributos. Tudo vai depender de uma decisão política, a ser tomada, de regra (há exceções), pela própria entidade tributante. (CARRAZA 2012, p. 976).

Com a implementação do IPTU Social, a Prefeitura acaba por arrecadar valores antes que não receberia, seja pela inscrição em dívida ativa, seja pela prescrição, porque o contribuinte não teria condições de pagar o valor aplicado antes do referido benefício social.

Além do IPTU importante destacar o ITBI como fonte essencial para arrecadação tributária municipal.

2.5.8 O ITBI

A prefeitura municipal de Florianópolis define o ITBI como sendo:

O Imposto sobre a Transmissão onerosa de Bens Imóveis, por ato “intervivos” é cobrado sobre transações que envolvam imóveis. O ITBI incide apenas nos casos em que há gastos pecuniários na negociação, e não é cobrado em casos de herança ou doação Florianópolis (2018).

O art. 156 da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...) II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

(..) § 2º O imposto previsto no inciso II:

I - Não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - Compete ao Município da situação do bem. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Logo, a competência para instituir o ITBI é dos municípios. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI não pode ser cobrado no caso de desapropriação e usucapião, pois não houve, em nenhuma dessas situações, a transmissão da propriedade, mas sim a sua aquisição originária. Segundo Sabbag (2017), a base de cálculo do valor de ITBI é

a do valor venal dos bens imóveis transmitidos. Haverá incidência de ITBI, ainda, sobre os direitos reais cedidos (art.38 do CTN), sendo que o parâmetro de cálculo é o valor de mercado. Para o Código Tributário Municipal (Lei Complementar 07/1997), em seu artigo 281, § 1º:

§ 1º Entende-se por valor venal, para efeito de apuração da base de cálculo do ITBI, o valor atualizado do bem, constante de banco de dados mantido pela Secretaria Municipal da Receita, ou o valor declarado no instrumento de transmissão, se este for maior. (FLORIANÓPOLIS, Lei Complementar 07/1997).

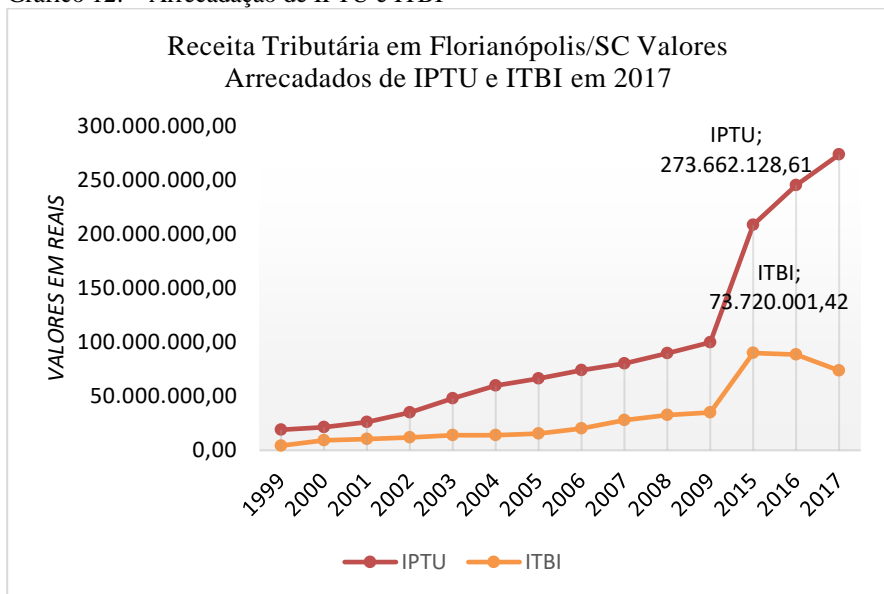
O Código Tributário Municipal ainda define em seu art. 285 que: “O imposto será calculado à alíquota de três por cento”. (Redação dada pela Lei Complementar nº 480/2013).

O responsável por pagar tal tributo, conhecido como sujeito passivo, é, em regra, o comprador ou o cessionário, conforme o disposto no art. 282 do Código Tributário Municipal (Lei Complementar 07/1997): “O contribuinte do imposto é o adquirente ou cessionário do bem ou direito transmitido ou cedido. (Redação dada pela Lei Complementar nº 328/2008)”.

Em análise do gráfico 8, conclui-se que o ITBI e o IPTU figuram como importantes ensejadores de ingresso na receita municipal. No ano de 2017, arrecadou-se o valor de R\$ 273.662.128,61, advindos da cobrança de IPTU, enquanto houve o recolhimento de R\$ 73.720.001,42, provenientes do ITBI.

Embora tenha se constatado uma queda na arrecadação de valores vinculados ao ITBI, entre os anos de 2016 a 2017, a monta recolhida no ano de 2017 equivale a 21,22% do total arrecadado (R\$ 347.382.130,03), conforme mostrado no Gráfico 12.

Gráfico 12: – Arrecadação de IPTU e ITBI



Fonte: Extraído do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=receitatributaria&nu_ano=2017SFI&id=420540&id_modalidade=0 2018>. Acesso em 16 de out de 2018.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos adotados, a pesquisa trabalha com levantamento de dados nas diversas áreas do conhecimento de forma multidisciplinar. Mostram-se presentes as características do método qualitativo de pesquisa, tendo em face dos levantamentos apresentados.

A pesquisa qualitativa é vista como dinâmica de interpretação de fenômenos.

Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA E MENEZES, 2001, p.20).

O método qualitativo de pesquisa pode ser encontrado nesta análise acadêmica, dando-se ênfase na pesquisa bibliográfica, na legislação, nos documentos públicos, na doutrina, jurisprudência, arquivos e cadastros do município, sistemas eletrônicos, retirando-se evidências práticas que foram utilizadas como ferramentas para se conhecer o resultado da pesquisa científica.

Sobre o método;

“Método é a base lógica da dinâmica da pesquisa científica, ou seja, método é a forma lógico comportamental no qual se baseia o pesquisador para investigar, tratar os dados colhidos e relatar os resultados” (PASOLD: 2015, p.90).

A pesquisa científica, deve conter elementos na sua fase de investigação, dentre os quais se caracterizam três importantes, quais sejam:

1)Pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e coleciona-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral: este é o denominado método indutivo.

2)Estabelecer uma formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral.

3)Estabelecer ou encontrar uma tese, contrapondo a ela uma antítese encontrada ou responsabilmente criada e, em seguida buscar identificar ou estabelecer uma síntese fundamentada quanto ao fenômeno investigado: este é o denominado método dialético. (PASOLD, 2015, p.91),

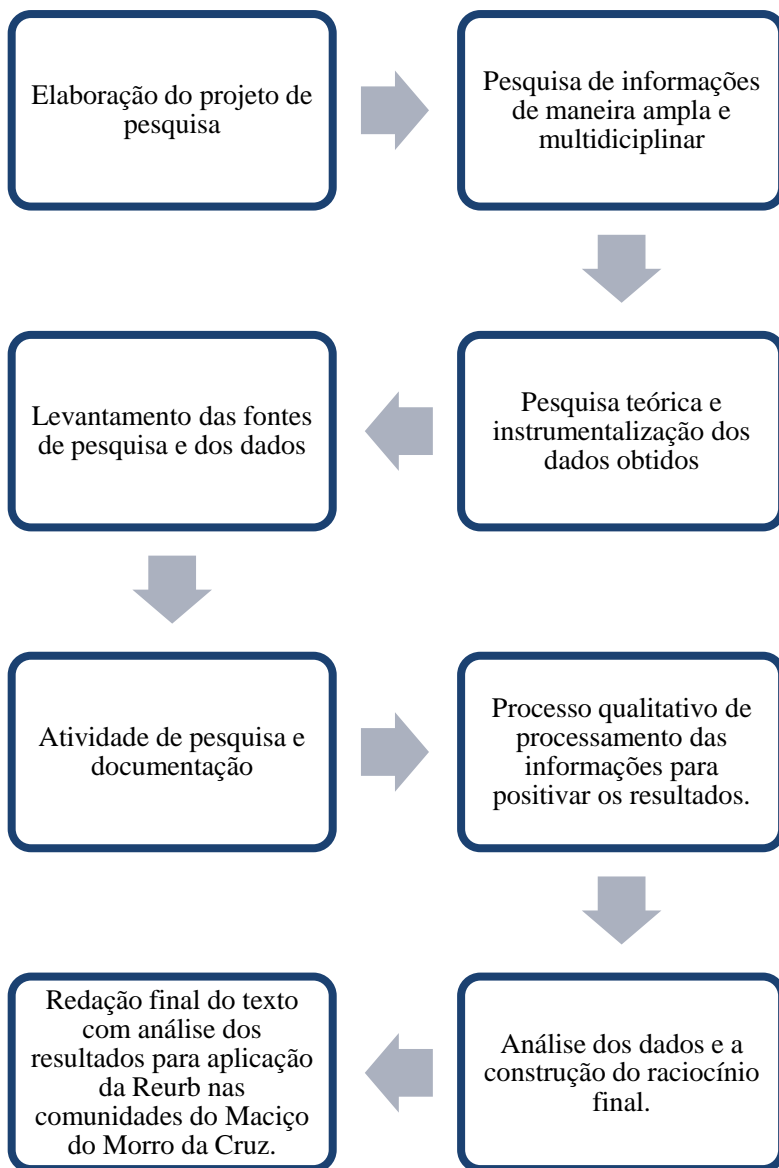
Na visão de Bittar (2014, p.45) entende que “A metodologia passa a representar, dessa forma um saber sobre o saber-fazer das práticas científicas”.

Ainda, sobre a metodologia;

A metodologia lida com as práticas do saber, criteriosamente construído, o saber científico, mas não possui a autoridade nem o grau de abstração e de liberdade crítica da que possui a epistemologia (BITTAR, 2014, p.46).

A pesquisa respeitou o roteiro pretendido no Fluxograma 01, seguindo a ordem de: a) Elaboração do projeto de pesquisa; b) pesquisa de informações de maneira ampla; c) pesquisa teórica; d) levantamento das fontes de pesquisa e dos dados; e) atividade de pesquisa e documentação; f) processamento qualitativo das informações; g) análise dos dados e construção do raciocínio; h) redação do texto com análise e resultados.

Fluxograma 01: Etapas de elaboração da pesquisa



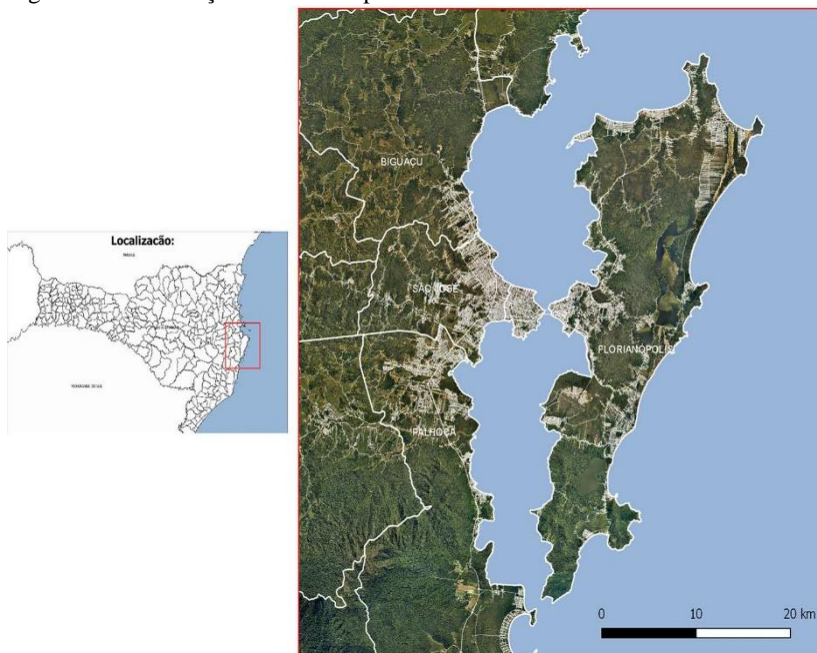
Fonte: Elaborado pelo autor

4. ÁREA DE ESTUDO

4.1 Localização Geográfica do Município de Florianópolis

O município de Florianópolis é a capital do Estado de Santa Catarina, localizada na Região Sul do Brasil, e ocupa uma área de 438,5 km², entre as coordenadas geográficas 27°10' e 27°50' de latitude sul e 48°25' e 48°35' de longitude oeste. Seu território é constituído por uma parte insular, que apresenta área de 426,6 km², e por uma parte continental, com área de 11,9 km². Na Figura 14, observa-se a localização do município dentro do território estadual.

Figura 14: Localização de Florianópolis/SC.



Fonte: Extraído de SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade interurbana na área conurbada disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223699962018000100075&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06.05.2019

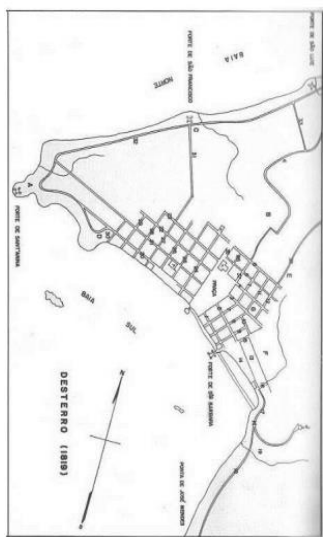
4.1.2 Histórico de Formação administrativa

O breve histórico sobre a formação administrativa do município de Florianópolis/SC pode ser observado com as informações disponibilizadas pelo IBGE (2018) primeiramente Nossa Senhora do Destêrro, foi denominada por meio de alvará na data de 05-03-1792.

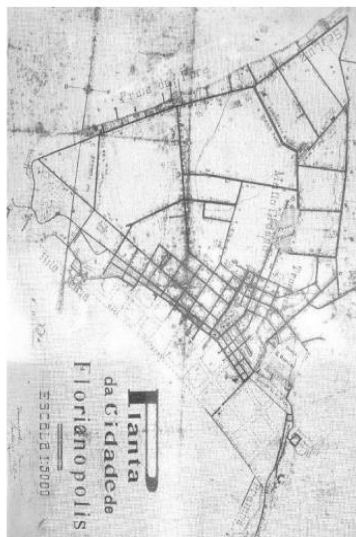
Posteriormente foi elevada à categoria de Vila de Nossa Senhora do Destêrro em 26-03-1726, com instalação na data de 10-04-1728.

Destêrro passou a denominar-se Florianópolis pela edição da lei Estadual n.º 111, de 01-10-1894. A configuração da cidade do desterro em 1819 e a planta da cidade de 1916 está configurada na Figura 15.

Figura 15: Desterro em 1819 e Planta da Cidade de Florianópolis em 1916



A- Desterro em 1819



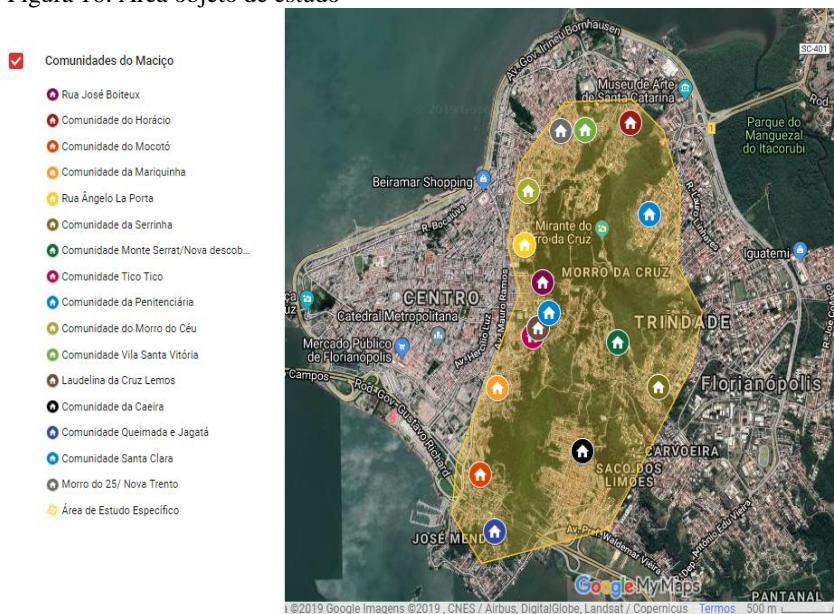
B - Planta da Cidade de Florianópolis, 1916

Fonte: Extraído de SANTIAGO, A. G.; MICHELETI, T.; KRONENBERGER, B.; MATÉ, C.; WEISS, R. Centro Histórico de Florianópolis: um olhar sobre a forma urbana e a apropriação, p.6. In: X Colóquio QUAPÁ-SEL, 2015, Brasília. X Colóquio QUAPÁ-SEL, 2015. v. X

4.1.3 Delimitação Geográfica da região específica do estudo

A área de estudo específica localiza-se no – Maciço do Morro da Cruz- em Florianópolis, na parte central da Ilha, no Estado de Santa Catarina, na Região Sul do Brasil. Possui uma área de 2.151.000 m², divididos em 65,7 hectares ou 657 mil m² de área ocupada e 1.494.000 m² de área verde, conforme destacado na Figura 16.

Figura 16: Área objeto de estudo



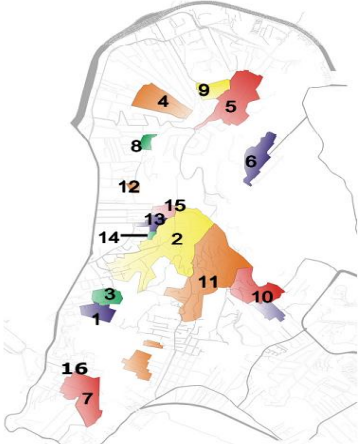
Fonte: Elaborado pelo autor com o google mapas.

Segundo a Prefeitura de Florianópolis (2018), a região de ocupação territorial do Maciço do Morro da Cruz (Figura 16) integra 16 comunidades e tem como estimativa populacional 5.677 famílias e 22.566 (vinte e dois mil quinhentos e sessenta e seis mil) habitantes.

Atualmente a região é regulamentada pela Lei Complementar nº.478/2013 de 05 de novembro de 2013 é definida como Zona de Especial Interesse Social- ZEIS pelo plano diretor.

Detalhadamente pode-se notar que as comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz na Quadro 5:

Quadro 5: Comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz

1. Mariquinha	<p>Comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz</p> 
2. Monte Serrat/ nova descoberta	
3. Tico-tico;	
4. Morro do 25 / nova Trento;	
5. Horácio	
6. Penitenciária;	
7. Queimada e Jagatá;	
8. Céu;	
9. Vila santa Vitória	
10. Serrinha	
11. Caeira	
12. Ângelo Laporta	
13. Santa Clara	
14. Laudelina da cruz	
15. José Boiteux	
16. Mocotó.	

Fonte: PMF. Adaptado pelo autor.

5. MATERIAIS E MÉTODO DE TRABALHO

5.1 Materiais

Para o desenvolvimento do trabalho, foram utilizados diversos materiais obtidos na base de dados administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC, Estado de Santa Catarina e de diversas fontes do conhecimento.

5.1.2 Dados coletados e analisados

Definida a área de estudo, na cidade de Florianópolis/SC, obteve-se a concentração de informações multidisciplinares e das diversas áreas do conhecimento em banco de dados para se formular os resultados propostos, essas informações referentes ao território municipal e suas condições sociais, podem ser enumeradas da seguinte maneira:

- Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2012).
- Plano Municipal de Saneamento Básico
- Estudo Técnico Social das Comunidades do Maciço
- Plano Diretor de Florianópolis (LC nº 482/2014)
- Plano de Ação Florianópolis sustentável
- Portal de Geoprocessamento urbano da Prefeitura Municipal
- Dados consolidados do IBGE
- Legislação em Nível, Estadual, Municipal e Federal
- Dissertações e estudos sobre as comunidades
- Dados da Fundação João Pinheiro
- Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017
- Secretaria de Habitação de Florianópolis
- Prefeitura Municipal de Florianópolis
- Estudos do IPUF

No estudo de caso foi realizado um levantamento histórico e social das áreas mais desprovidas de condições sociais e com maior nível de ocupação urbana informal da cidade de Florianópolis, Comunidades Maciço do Morro da Cruz, realizou-se um arrolamento sobre a ocupação irregular nas comunidades e sua possibilidade de regularização fundiária e seus benefícios.

5.1.3 MÉTODO

A pesquisa possibilitou análise qualitativa das informações levantadas nas comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz e ainda de caráter exploratório, realizada a partir de levantamento das informações já consolidadas.

O estudo consistiu em coletar informações detalhadas e ordenadas sobre um determinado fenômeno ou comportamento (PATTON, 2002). Por outro lado, Yin (2001) entende que o estudo de caso é uma ferramenta estratégica de pesquisa que proporciona abordagens de coleta e análise de dados.

A pesquisa tem caráter social para debate sobre a implementação da Regularização Fundiária Urbana – REURB- com embasamento em método qualitativo investigando que permite explorar o tema a novos enfoques.

Não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques (Godoy,1995, p.23).

Existem três tipos básicos de pesquisa qualitativa (Godoy,1995) a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. Assim sendo as pesquisas qualitativas possuem possui enfoque dedutivo. A pesquisa qualitativa do estudo de caso é vista como:

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (Godoy,1995, p.25).

Logo, a pesquisa é qualitativa através do estudo de caso das Comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz analisando o fenômeno urbanização e propor Regularização via Reurb.

6. ANÁLISE E RESULTADOS

Neste capítulo são apresentadas as características gerais que integram o município de Florianópolis e seu contexto de ligação com as variáveis mapeadas e os questionamentos levantados pelos dados disponíveis e coletados na pesquisa com o objetivo principal de alcançar os resultados propostos.

Conforme estudos de Santos (2009) no município de Florianópolis no início do século XX já existiam ocupações urbanas nos morros centrais, bairros antigos, influenciados por uma reforma sanitária na cidade e migrações históricas. Conforme Figura 17.

Figura 17: Localidades de Florianópolis início do século XX




Extraído de Santos (2009, p. 517) adaptado pelo autor.

A região central de Florianópolis entre os anos de 1970 até o início dos anos 1990 consolidou a formação do seu maior número de favelas. O fluxo migratório do rural para o urbano entre 1970 e final dos anos 1980 também foi fator determinante para o aumento dos espaços de pobreza, conforme a Figura 18:

Figura 18: Espaços de pobreza no Morro da Cruz na década de 1970



Legenda

 **E espaços de Pobreza na década de 1970**

Fonte: IPUF: 1987 e 1992. Adaptado pelo autor

Fonte: Extraído de Florianópolis (2019, p.1) Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_11_2011_17.23.25.defd0b90d23c5d2b34648aba948b69c9.pdf> Acesso em 03.04.2019.

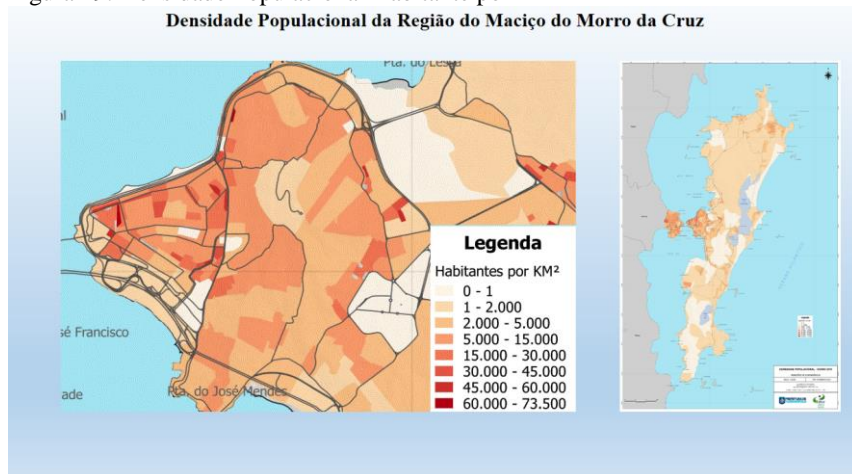
Segundo o Estado de SC o grau de urbanização da capital em 2010 está acima de 80%. Já sua população modificou-se substancialmente

passando de uma população em 1872 de 25.709 para uma estimativa em 2018 para 492.977 mil habitantes segundo o IBGE (2010). A região analisada é parte da região central do município e integra o Maciço do Morro da Cruz.

6.1.2 Dados Socioeconômicos

A área mapeada também possui como característica marcante uma elevada densidade populacional, conforme se depreende da Figura 19. Denota-se, pela figura que as Comunidades do Maciço têm entre 1 a 15 mil habitantes por quilômetro quadrado, conforme estudo feito pelo IPUF (2017), com base nos dados do Censo do IBGE (2010).

Figura 19: Densidade Populacional Habitante por Km²



Fonte: IPUF 2017. Adaptado pelo autor

Diante do levantamento do IPUF (2017), o qual levou em conta o censo do IBGE (2010), percebe-se que a região central de Florianópolis é a área do município com maior concentração de população residente, ou seja, o centro é o bairro mais populoso da cidade.

A Prefeitura de Florianópolis (2007) traçou o perfil socioeconômico das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, (Quadro 01). Conforme o levantamento de dados, ficou definido que grande parte das comunidades é enquadrada como baixa renda, uma vez que a renda média das famílias é inferior a três salários mínimos. Ainda, segundo a PMF (2007, p.8), o território possui “elevada taxa de informalidade no

emprego, baixa escolaridade e qualificação profissional, bem como, precárias condições de saúde, moradia e alimentação”. Conforme o Quadro 6.

Quadro 06: Dados Demográficos Perfil Socioeconômico dos Chefes de Famílias

Comunidades	População	Famílias	Renda Mulheres em salário Mínimo	Renda Responsável da Família em salário mínimo
Queimada	1544	386	1,8	2,87
Mocotó	1507	387	Sem dados	Sem dados
Mariquinha	898	230	1,5	1,7
Tico-Tico	863	221	1,6	2,2
Ângelo Laporta	66	17	1,4	2,6
Monte Serrat	1928	491	1,9	2,5
Laudelina C. Lemos	137	35	1,0	2,3
José Boiteux	341	87	1,2	1,7
Santa Clara	177	45	1,4	1,9
Céu e Ruas	257	66	1,6	2,1
Morro do 25	2600	650	1,5	1,9
Vila Santa Vitória	1316	239	1,4	1,8
Morro do Horácio	3592	898	1,5	2,4
Penitenciária	2008	502	1,3	1,8
Alto da Caeira	3332	833	1,35	1,85
Serrinha	2000	500	1,34	1,68
Total	22.566	5.677		

Fonte: Extraído de Programa Aceleração do Crescimento, Pac, Projeto Maciço do Morro da Cruz, PMF, subprojeto de trabalho técnico social, 2007, p.8.

O Número de Favelas também cresceu na cidade, em comparação aos anos de 1987 a 2004, uma vez que no ano de 1987 eram 29, tendo chegado a 58 favelas, no ano de 2004, como demonstrado no quadro 07.

Quadro 07: Crescimento das favelas em Florianópolis. 1987/ 2004

Ano	População da Cidade	Número Favelas	População das Áreas Favelas	Taxa de crescimento das Favelas
1987	228.246	29	21.393	Sem dados
1992	254.941	42	32.290	8,58%
1996	271.281	46	40.283	3,98%
2000	331.784	55	54.340	6,72%
2004	386.913	58	61.445	Sem dados

Fonte: Extraído do PMHIS. Termo de Referência 09, Produto 2, Inserção Regional e Características do Município, 2008, p. 30. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/16_08_2010_15.41.22.197114da500fbc9c40c97b79dde1fd77.pdf. Acesso em 11.09.2018.

A Cidade de Florianópolis preza pela garantia de uma moradia digna a todos, essa afirmação vem do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS -2012) instrumento da maior importância para alcançar este objetivo e reduzir as desigualdades sociais do município.

O estudo realizado pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis onde concluiu que o incremento habitacional deverá chegar a 40.083 habitações, entre os moradores que possuem renda entre 0 a 3 salários mínimos, no ano de 2025, observando-se um déficit habitacional local de 16.884 novas habitações.

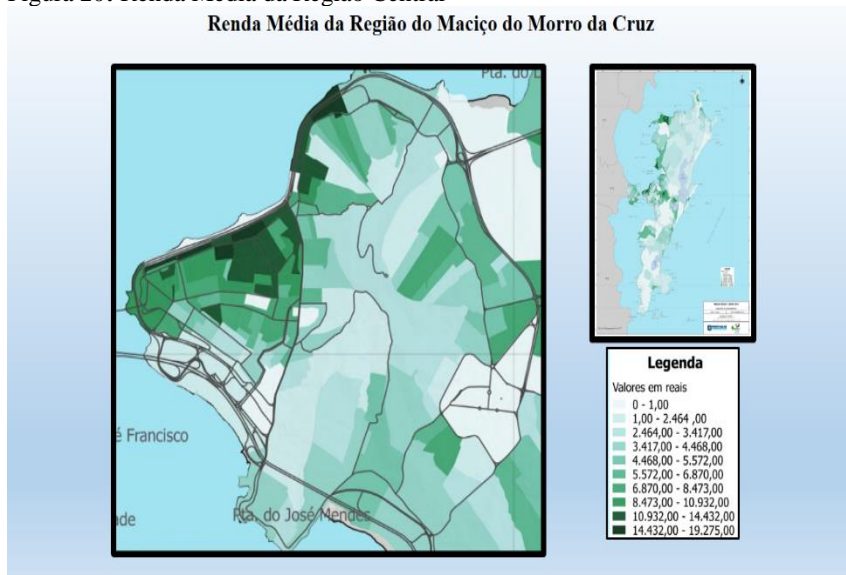
Tabela 03: Estimativa da demanda demográfica por novas moradias em Florianópolis 2009-2025

Renda Familiar	% Famílias (1)	Habitações estimativa 2009 (2)	Habitações estimativa 2025 (3)	Demanda por novas habitações (4)
0 a 3 s.m.	18,70%	23.199	40.083	16.884
3 a 5 s.m.	14,96%	18.556	32.062	13.506
5 a 10 s.m.	25,07%	31.107	53.747	22.640
mais de 10 s.m.	41,27%	51.199	88.463	37.264
Total	100,00%	124.061	214.355	90.294

Fonte: Fonte: Extraído do PMHIS. Termo de Referência 09, Produto 3, 2008, p. 25, SMHSA. Necessidades habitacionais, disponível para acesso em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf> Acesso aos dados em 11.09.2018.

Segundo levantamento de dados do IPUF (2017), apurados em dados retirados do censo demográfico do IBGE (2010), é possível observar a discrepância na renda média em um raio de 3km, onde estão localizados a nobre área da beira-mar norte, que tem como renda média R\$ 10.000,00 a 19.275,00 e o Maciço do Morro da Cruz, em que a renda média atinge até R\$ 2.464,00 reais, como demonstrado na Figura 20.

Figura 20: Renda Média da Região Central



Fonte: IPUF 2017. Adaptado pelo autor.

A Prefeitura de Florianópolis (2007) também fez um levantamento das condições de infraestrutura das comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Conforme quadro 08 percebe-se que as comunidades mais planas e baixas da encosta possuem acesso melhor a saneamento básico e abastecimento de água. A média dos resultados chama atenção, onde 54% das comunidades têm dificuldades ao acesso à rede de esgoto e 25 % não possuem acesso à rede de água potável.

Quadro 08: Infraestrutura nas comunidades

Comunidades	Condições Sanitárias inadequadas ou inexistentes	Informalidade no acesso e uso da energia elétrica	Domicílio sem acesso a rede de água potável	Domicílio sem acesso a rede de esgoto.
Morro da Queimada	36%	24%	42%	72%
Morro Mocotó	26%	20%	36 %	86%
Morro Mariquinha	25%	25%	45%	81%
Morro do Tico-Tico	13%	13%	13%	37%
Ângelo Laporta	-	-	-	25%
Monte Serrat	8%	13%	22%	39%
Laudelina C. Lemos	20%	17%	20%	45%
José Boiteux	40%	20%	18%	40%
Santa Clara	25%	14%	25%	50%
Morro do Céu	25%	25%	12%	45%
Morro do 25	18%	20%	16%	60%
Vila Santa Vitória	20%	26%	26%	63%
Morro do Horácio	16%	24%	12%	42%
Morro da Penitenciária	15%	12%	33%	54%
Alto da Caeira	29%	44%	48%	69%
Serrinha	17%	21%	32%	49%
Média total	21%	20%	25%	54%

Fonte: Fonte: Extraído de Programa Aceleração do Crescimento, Pac, Projeto Maciço do Morro da Cruz, PMF, subprojeto de Trabalho Técnico Social, 2007, p.11. Adaptado pelo autor.

6.1.3 Necessidades Urbanas

O direito as cidades acessíveis e sustentáveis, está positivado pelo Estatuto da Cidade (2001), Lei nº 10.257 do ano de 2001, art.2, I, com condições dignas de habitação.

O modelo de urbanização e migração histórica das comunidades integrantes do Maciço Central causou ocupações precárias e sem infraestrutura, o que gerou os aglomerados urbanos nas comunidades da Penitenciária, Mariquinha, morro do Horácio, Santa Clara – Monsenhor Topp e Caieira e, por consequência, inadequação fundiária.

A Prefeitura de Florianópolis (2018), em seu site institucional, elencou as principais e mais importantes ações estruturantes da administração pública a serem realizadas na região Central do Maciço do Morro da Cruz, entre as obras propostas estão:

- Pavimentação
- Terraplanagem
- Drenagem Pluvial
- Abastecimento de água
- Sistema Coletor de esgoto sanitário
- Rede de distribuição de energia elétrica
- Contenção de encostas
- Habitação
- Transporte vertical

Por intermédio do portal Obrasgov¹⁸ da Prefeitura Municipal, é possível perceber alguns resultados das intervenções de melhoria habitacional no Maciço do Morro da Cruz.

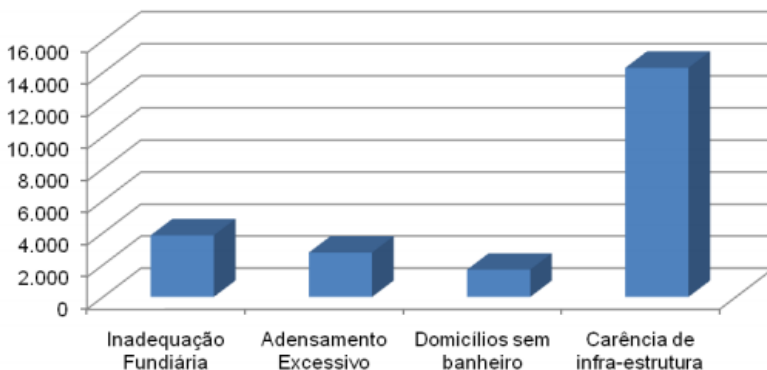
A CF/88 prevê no art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico”.

De acordo com dados do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (PLHIS-2012) e dos levantamentos da Fundação João Pinheiro (2000), como mostra o Gráfico 13, os principais problemas das regiões hipossuficientes é a inadequação dos domicílios

¹⁸ Fonte: Extraído de obrasgov, Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC. Disponível para acesso em: <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br/obrasgov-map/#/map> <acesso no dia 05 de outubro de 2018>.

ligados a carência por infraestrutura urbana seguida pela ausência de regularização fundiária.

Gráfico 13: Inadequação dos domicílios urbanos em Florianópolis



Fonte: Extraído do Plano de Habitação de Interesse Social, p.27 Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/23_09_2010_17.30.11.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf> Acesso em 04.03.2019.

Para mudar essa realidade foi editada no plano internacional a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (2015), oportunidade em que diversos países discutiram e entenderam por bem adotar a implementação de uma nova agenda urbana de desenvolvimento sustentável com 17 objetivos.

A implementação de melhorias na infraestrutura das cidades corresponde ao cumprimento das políticas do estatuto da cidade (2001) e os conceitos da ODS n. 11 da ONU (2015), os quais têm por finalidade estabelecer cidades que sejam sustentáveis, que tenham habitações humanas e inclusivas. Nessa Deliberação, pactuaram que até o ano 2030 todos terão acesso à habitação segura, adequada e com preço acessível. Também foi discutida a adequada implementação de serviços básicos, assim como o adequado e organizado processo de urbanização das favelas, conhecido como ODS nº 11¹⁹, conhecidos como objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU. O IBGE (2019) está monitorando esse quadro no Brasil conforme Figura 21.

¹⁹ Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>

Figura 21: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável IBGE

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL


Agenda 2030 ODS no IBGE Comissão Nacional Área Restrita

Indicadores

Clique no objetivo para visualizar os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: Extraído do site institucional do IBGE (2019). Disponível em: <https://ods.ibge.gov.br/xcc/global?page=ods> <acesso em 07.03.2019>

A regularização fundiária faz parte do objetivo nº 11 Cidades e Comunidades sustentáveis sendo considerada de grande importância para tornar as cidades e os assentamentos seguros, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2018)²⁰ conforme a Figura 22.

Figura 22: ONU. Objetivos de desenvolvimento sustentável nº 11

11

CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS

Nova Agenda Urbana e ODS 11

Trata de maneira integrada com os demais ODS do Direito à Cidade. Temas como urbanização de favelas, gestão dos resíduos sólidos, saneamento, mobilidade urbana, planejamento e gestão urbana estão relacionados com a busca de metas para cidades mais sustentáveis e resilientes.

A integração de políticas e planos setoriais de habitação, saneamento, mobilidade urbana, defesa civil, alinhados ao plano diretor e à legislação urbana, fortalece o desenvolvimento territorial e a captação de investimentos.

A promoção de ações de regularização fundiária promove o direito à cidade e pode ampliar as receitas locais.

Fomentar e ampliar recursos locais, nacionais, federais e internacionais para a urbanização de favelas assegura a inclusão de 11, 4 milhões de cidadãos à cidade formal.

O Brasil possui um déficit habitacional de 6,2 milhões de moradias. O Município, ao promover uma regulamentação do solo adequada e integrada ao plano diretor – por exemplo, delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) integradas com outros instrumentos –, pode ampliar e assegurar a oferta de terras urbanizadas para a produção de habitação de interesse social.

Fonte: Informativo da Confederação Nacional dos Municípios.

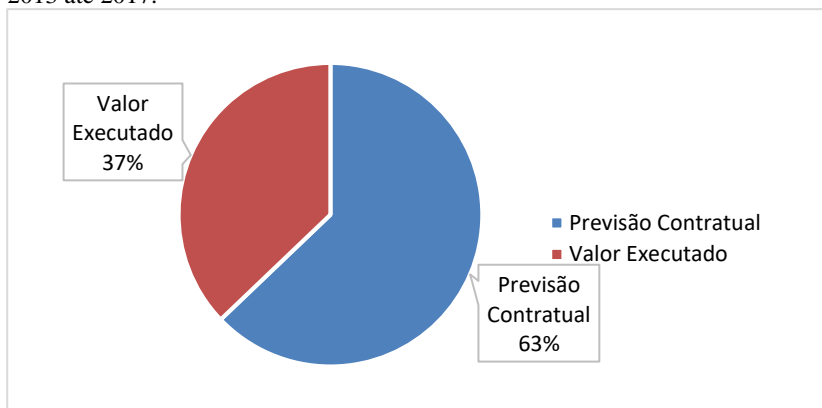
²⁰ Extraído do Site institucional da Confederação Nacional dos Municípios <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Inf.%20D.%20Territorial%20-%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%20C3%A1vel%20e%20a%20Nova%20Agenda%20Urbana%20\(2018\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Inf.%20D.%20Territorial%20-%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%20C3%A1vel%20e%20a%20Nova%20Agenda%20Urbana%20(2018).pdf)> Acesso ao arquivo em 14.04.2019.

A ODS nº 11 está estreitamente ligada a regularização fundiária de imóveis urbanos, com relação a precariedade das condições de moradia que ainda reside no Maciço do Morro da Cruz.

A efetividade da regularização fundiária urbana produz efeitos nos territórios urbanos tendo em vista que os imóveis regularizados passam a integrar formalmente o cadastro Municipal.

A previsão de investimento em habitação, segundo relatório de contratos de obras da Prefeitura de Florianópolis é de R\$ 15.343.896,77 Gráfico14, sendo que até 2017 a soma de R\$ 9.065.933,69 foi investido e executado para conceder as melhorias habitacionais para que se busque alcançar os conceitos de habitações humanas e inclusivas, defendidas pela ODS e Estatuto da Cidade.

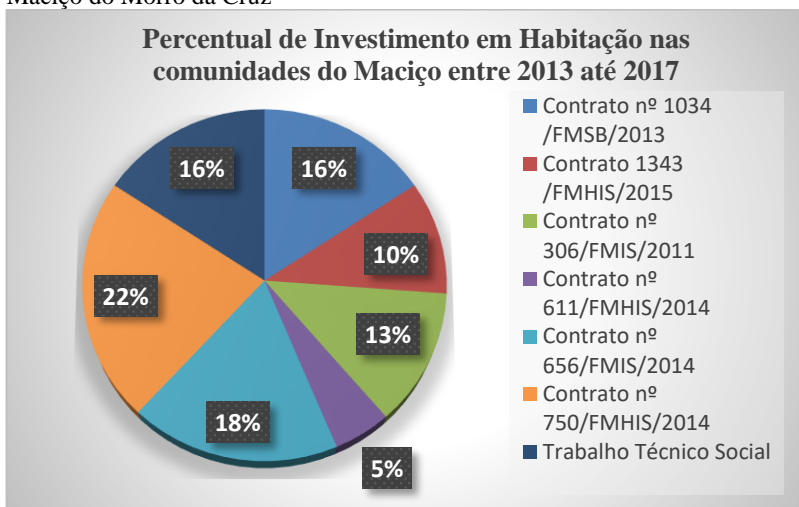
Gráfico: 14: Contratos e valores investidos em habitação em Florianópolis-entre 2013 até 2017.



Fonte: Extraído do site da Prefeitura de Florianópolis, 2018, Habitação disponível no endereço: <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/mapano> de 2019. Acesso em 14.10.2018.

Fez-se um levantamento das obras realizadas pela Prefeitura de Florianópolis, entre os anos de 2013 a 2017, utilizando-se os dados do portal obrasgov, e percebeu-se que dos 09 contratos existentes de habitação, 07 abarcam comunidades do Maciço do Morro da Cruz, em que apenas um deles foi finalizado, qual seja, contrato nº 306/FMIS/2011, conforme se infere do Gráfico 15 e Quadro 9.

Gráfico 15: Percentual investido correspondente a cada um dos 7 contratos do Maciço do Morro da Cruz



Fonte: Extraído do site da Prefeitura de Florianópolis, 2018, Habitação disponível no endereço: <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/mapano> de 2019. Acesso em 14.10.2018.

Quadro 09: Valor e nº de cada contrato de habitação nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz 2013 a 2017.

Número do Contrato	Valor total estimado para cada contrato	Valor já executado de cada contrato	Área de Investimento
1034 /FMSB/2013	R\$ 248.309,55	R\$ 227.408,85	Habitação
1343 /FMHIS/2015	R\$ 1.830.530,98	R\$ 546.504,38	Habitação
306/FMIS/2011	R\$ 2.200.001,15	R\$ 2.200.001,15	Habitação
611/FMHIS/2014	R\$ 879.161,15	R\$ 449.262,66	Habitação
656/FMIS/2014	R\$ 3.196.227,97	R\$ 2.476.269,10	Habitação
750/FMHIS/2014	R\$ 3.928.795,82	R\$ 993.822,88	Habitação
Trabalho Técnico Social	R\$ 2.769.099,30	R\$ 2.159.243,25	Habitação
Total	R\$ 15.052.125,92	R\$ 9.052.512,27	

Fonte: Extraído do site da Prefeitura de Florianópolis, 2018, Habitação disponível no endereço: <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/mapano> de 2019. Acesso em 14.10.2018.

Além dos esforços municipais, o Governo Federal por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC²¹, entre os anos de 2007 a 2010 alocou recursos no montante de R\$117.097.999,58 (Cento e dezessete milhões noventa e sete mil novecentos e noventa e nove reais com cinquenta e oito centavos).

Em atenção ao Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS-2012, p. 31²²), existem no município aproximadamente 10.439 domicílios que possuem algum tipo de irregularidade fundiária.

A temática da importância de regularização fundiária para população de baixa renda é citada no Estatuto da Cidade (2001) em seu art. 2º, XIV:

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Os estudos do plano de Ação Florianópolis Sustentável (2015) apontam que o uso do solo e o debate sobre a questão fundiária é um grande desafio na cidade de Florianópolis. Conforme já mencionado à p.100, o diagnóstico é de que cerca de 44,42% da área urbanizada de Florianópolis está em situação irregular. Trata-se do resultado da pesquisa para aplicação da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) em Florianópolis.

Esse dado se confirma ao verificar, em consulta ao site obrasgov, que no município de Florianópolis só houve um contrato de regularização fundiária urbana nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz (662/FMHIS/2008)²³, ainda pendente de finalização, uma vez que o valor executado equivale a apenas 29% do total da obra. Importante ressaltar,

²¹ Ministério do Planejamento. PAC. Urbanização de Assentamentos Precários. Urbanização do Maciço do Morro da Cruz. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/25262><acesso 08.01.2019>.

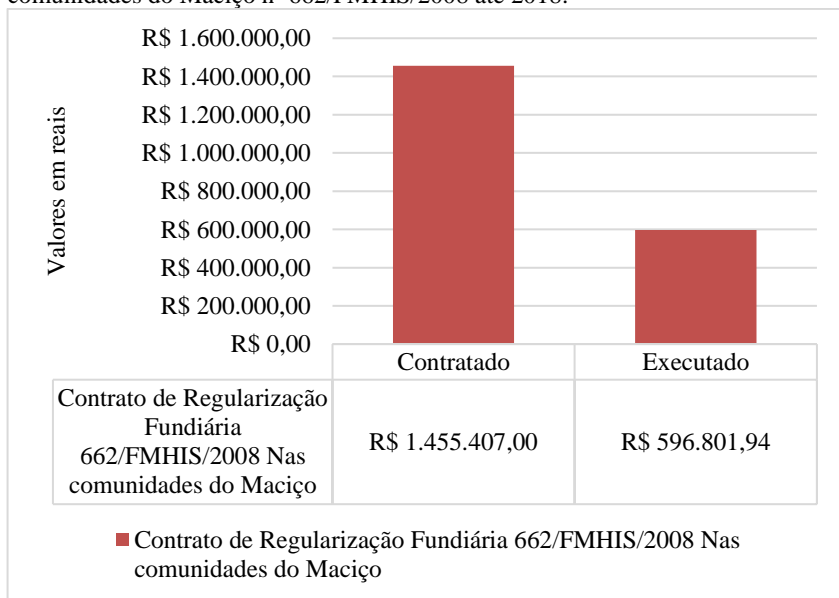
²² Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS-2012-necessidades habitacionais), disponível no endereço eletrônico: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf <acesso em 09.11.2018>

²³ Contrato de Regularização Fundiária 662/FMHIS/2008, em andamento, nas comunidades do Maciço, Prefeitura de Florianópolis. Disponível em: <http://portalrastreadabilidade.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/map> <acesso em 10.11.2018>

ainda, o pequeno valor investido, no total de R\$ 1.455.407,00 ante uma realidade de irregularidade fundiária que ultrapassa a margem dos 40% na cidade.

Conforme o Gráfico 16 percebe-se o valor estipulado no contrato, ou seja, contratado e o efetivamente executado em matéria de regularização fundiária nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

Gráfico 16: Contrato de Regularização Fundiária em andamento nas comunidades do Maciço nº 662/FMHIS/2008 até 2018.



Fonte: Portal Obras Gov, contrato administrativo nº 662/FMHIS/2008. Acesso em 10.11.2018.

A implementação de políticas públicas retrata a concretização de forma material dos direitos fundamentais. Segundo Bucci (2013, p.40), políticas públicas são “programas de ação do governo para realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo”.

A regularização urbana (Reurb) apresenta-se como uma ferramenta administrativa eficaz na normalização fundiária administrativa, veiculando-se por meio de processo administrativo.

Atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo; (...) Como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”. (DI PIETRO, 2016, p.656-657).

A proposta da Lei 13.465 de 2017- lei implementadora desta importante política pública que é a Reurb é impulsionar o processo de regularização fundiária, de uma maneira mais simplificada, pelo meio administrativo e extrajudicial, colocando-se o município como protagonista dessa política pública, e não o Poder Judiciário.

A Lei 13.465/2017²⁴, como já mencionado, possibilita a regularização fundiária, nos âmbitos urbano e/ou rural.

A Reurb deve ser encarada pela Prefeitura de Florianópolis como ferramenta administrativa essencial para se alcançar efetiva melhoria nos índices de regularização fundiária Municipal, sobretudo nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz e seus índices de informalidade.

Para Alexandre e Deus (2018, p.1395) “A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”.

O conceito da Reurb está tipificado no art.9º da Lei 13.465/2017:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 9º).

A Lei 13.465/2017 considera, segundo Alexandre e Deus (2018), núcleo urbano:

O núcleo urbano é o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração

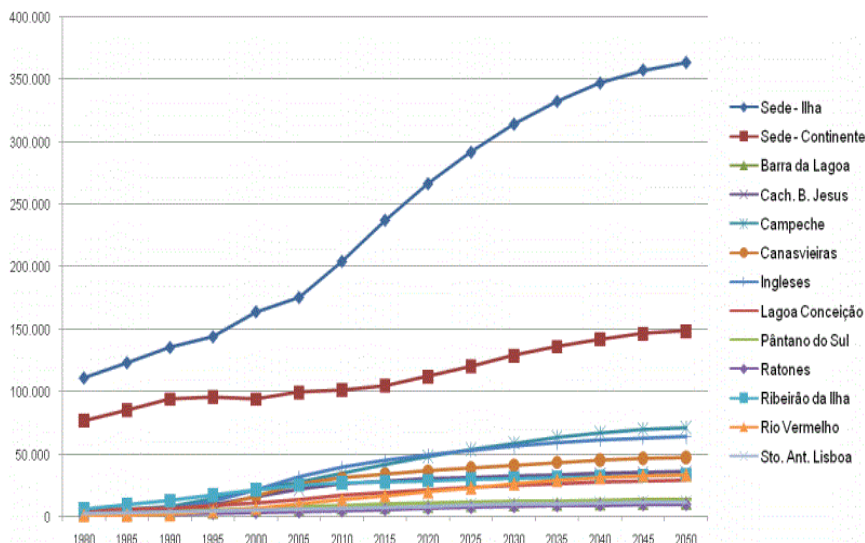
²⁴ Reurb. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm <acesso em 09.01.2019>.

mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868/1972 (módulo urbano), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (art. 11, I, da Lei 13.465/2017, (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p.1395).

Na cidade estão presentes o núcleo urbano formal, informal. A preocupação da Reurb é trazer para a legalidade as comunidades carentes e os núcleos informais urbanos (art. 11, II e III, da Lei 13.465/2017). Os comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. Os agrupamentos 1,2,3 estão localizados nas comunidades do Maciço Central e são definidos como assentamentos precários conforme o PMHIS (2012) Figura 23.

Paulo Campanário (2007) em análise sobre o crescimento populacional entre os anos de 1980 até 2010, projetou cenário de crescimento até o ano 2050 e concluiu que a sede da ilha terá o maior crescimento populacional em relação a outros distritos, conforme Gráfico 17.

Gráfico 17: Crescimento populacional dos bairros de Florianópolis até 2050



Fonte: Extraído do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, Disponível em:http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_06_2011_16.30.42.884f696aacfa360d3f184780e46cb25c.pdf> Acesso em 12.03.2019.

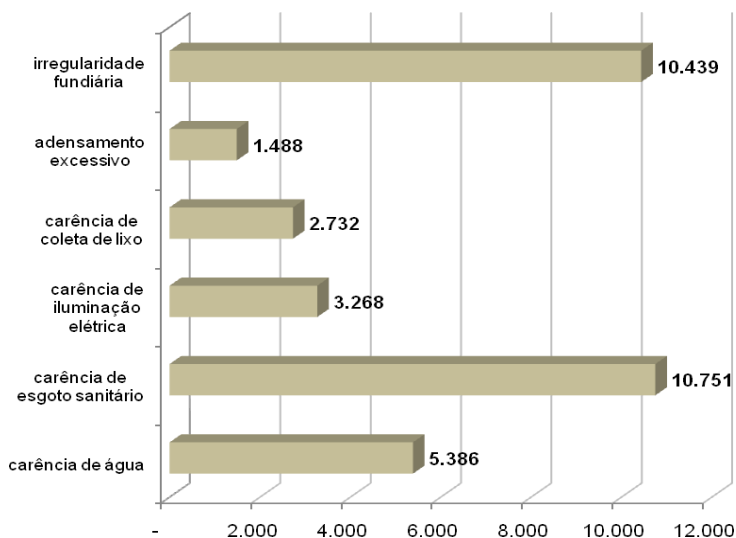
Figura 23: Agrupamentos. Distritos de Florianópolis com a indicação das áreas com assentamentos precários.



Fonte: Extraído do PMHIS. Termo de Referência 09, Produto 3, 2008, p. 45 SMHSA. Necessidades habitacionais, elaboração Vertrag, 2009. Disponível no endereço eletrônico: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf acesso aos dados em 08.09.2018

No PMHIS (2012)²⁵ estão presentes também o adensamento excessivo, carência de coleta de lixo, iluminação elétrica, esgoto sanitário e abastecimento de água e principalmente a irregularidade fundiária (Gráfico 18). Na região do Centro, Agronômica e comunidades do Maciço Central, somente cerca de 60% das áreas são atendidas pela coleta de esgoto conforme a Figura 24.

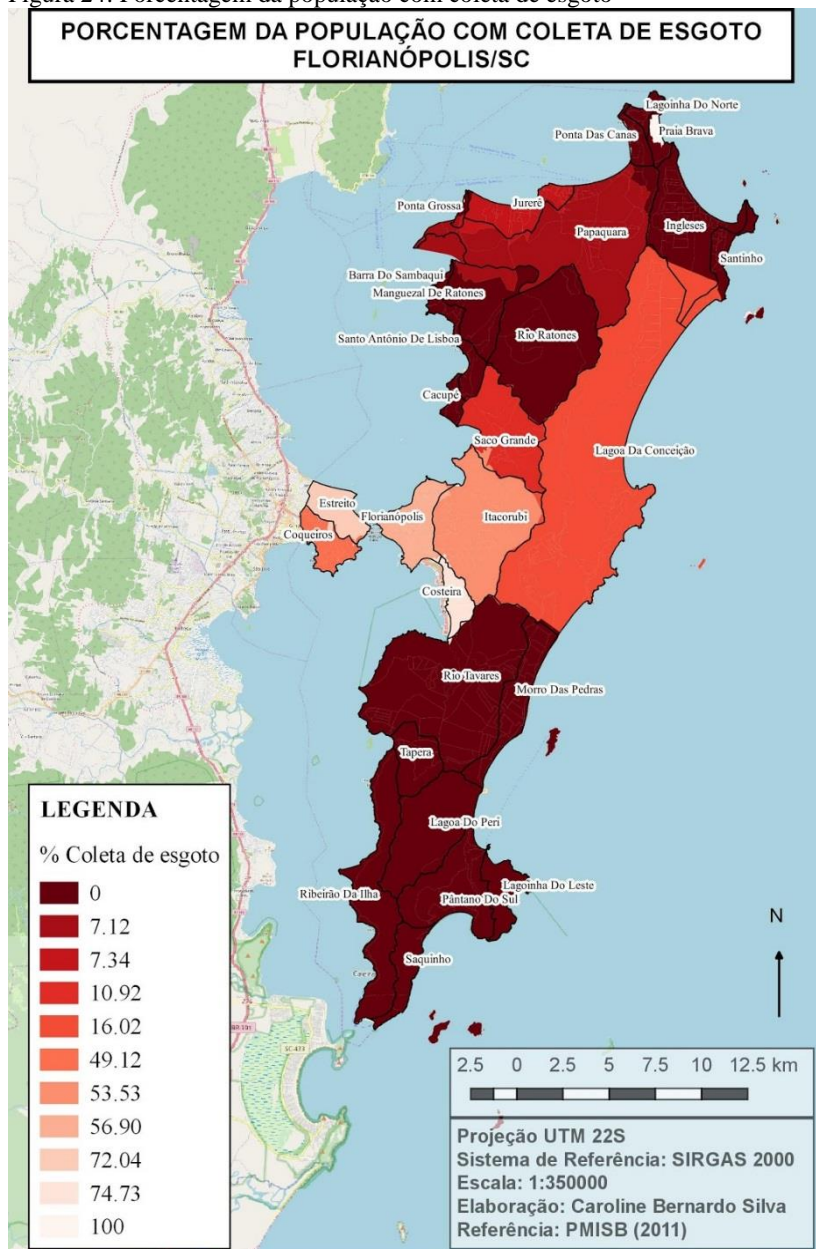
Gráfico 18: Agrupamentos distritos de Florianópolis com a indicação das áreas com assentamentos precários.



endereço eletrônico: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_11_2010_14.57.05.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf> acesso aos dados em 08.09.2018.

²⁵ A Prefeitura de Florianópolis, em cumprimento do disposto no Termo de Referência do Edital 633/SADM/DLCC/2008, que dispõe: O Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS é uma exigência da Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Conforme preconiza a Lei, o Plano deverá conter diagnóstico do setor habitacional, diretrizes, objetivos, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores, que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais, a respeito do planejamento local do setor habitacional e definam um plano de ação para enfrentar seus principais problemas, especialmente no que se refere à habitação de interesse social.

Figura 24: Porcentagem da população com coleta de esgoto



Fonte: Caroline Bernardo Silva. Com base no PMSIB (2011).

6.1.4. Regularização Fundiária via Reurb

A legislação da Reurb estabeleceu uma classificação especial, definindo-se as áreas com assentamento informal entre populações carentes e não carentes, reconhecidas como Reurb-S e Reurb-E. Ficou definido, portanto, que a Reurb-S é aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, a qual será delimitada pelo Poder Executivo Municipal (art. 13, I, da Lei 13.465/2017). Já a Reurb-E se caracteriza por população urbana com assentamento informal, mas que não possui baixa renda.

Nota-se que a maioria dos assentamentos urbanos das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, área objeto deste estudo, enquadra-se no conceito de Reurb-S.

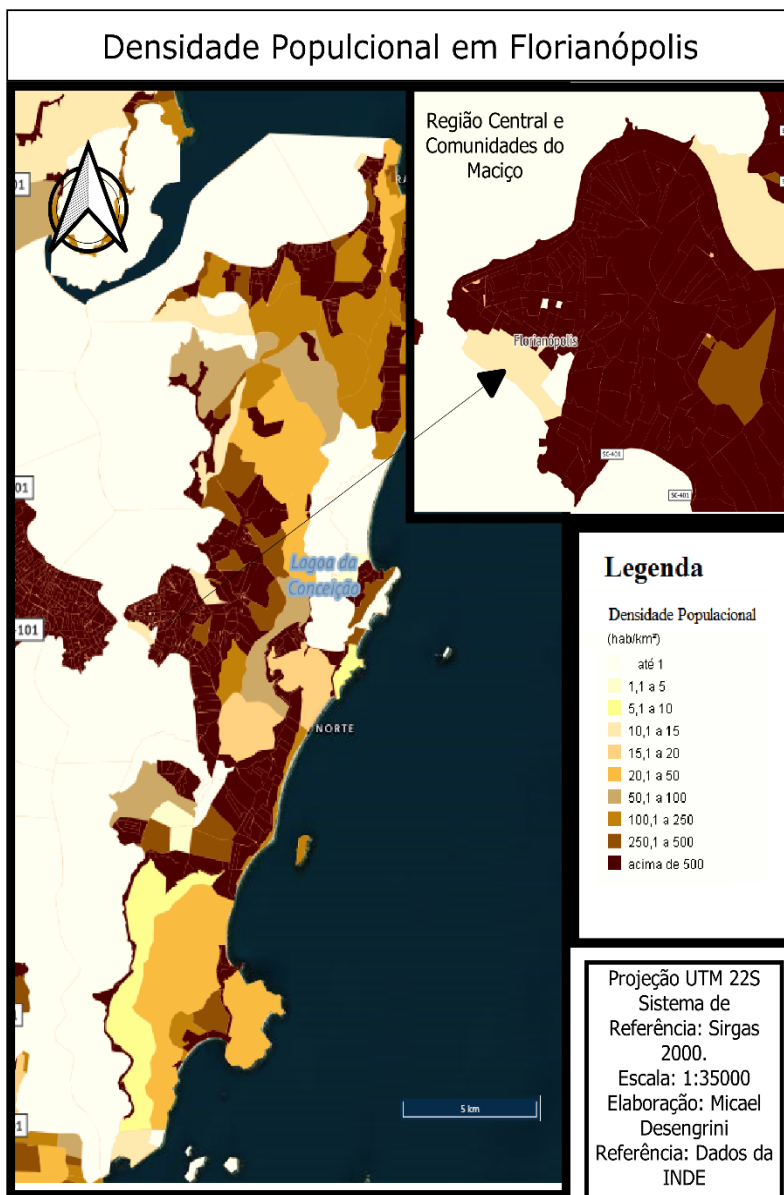
O Decreto municipal de Florianópolis/SC nº 18.281, de 12 de janeiro de 2018, instituiu o grupo de trabalho para efetuar o levantamento, diagnóstico físico-territorial, identificação de infratores e classificação de núcleos urbanos informais implantados para efeito de regularização fundiária urbana de interesse específico - Reurb-E. No entanto, houve omissão quanto à classificação de Reurb-S, classificação dada à maioria das comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Sugere-se, então, uma ampliação ou revisão do decreto, para que preveja também os diagnósticos específicos para Reurb-S.

A Lei 13.465/2017 inova ao trazer o conceito de Zeis:

“Art. 18. § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 18º, § 1º).

Com as imagens da Figura 26, retiradas do Google Earth, aplicados os dados do IPUF (2018), pode-se entender o tamanho da área delimitada pela Prefeitura municipal, caracterizada como Zonas Especiais de Interesse Social, possivelmente enquadradas, ressalvadas as exceções, como Reurb-S. A densidade populacional é superior a 500 habitantes por km² na região central conforme a Figura 25 e as Zeis Figura 26.

Figura 25: Densidade Populacional da Região Central



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da INDE.

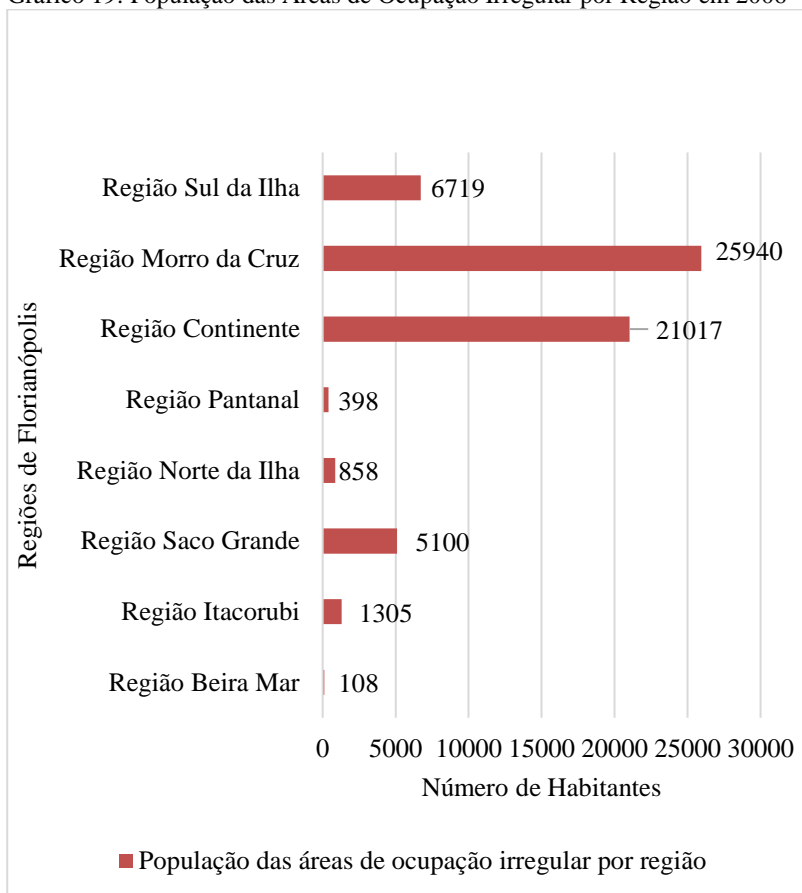
Figura 26: Zonas Especiais de Interesse Social



Fonte: Prefeitura de Florianópolis (2018). Dados das Zeis das comunidades do Maciço, fornecidos pelo IPUF e aplicados no software do Google Earth.

Conforme levantamento de dados sociais estimados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (2006) a região do Maciço do Morro da Cruz concentra o maior número de habitantes em ocupações irregulares com levantamento apontado no Gráfico 19.

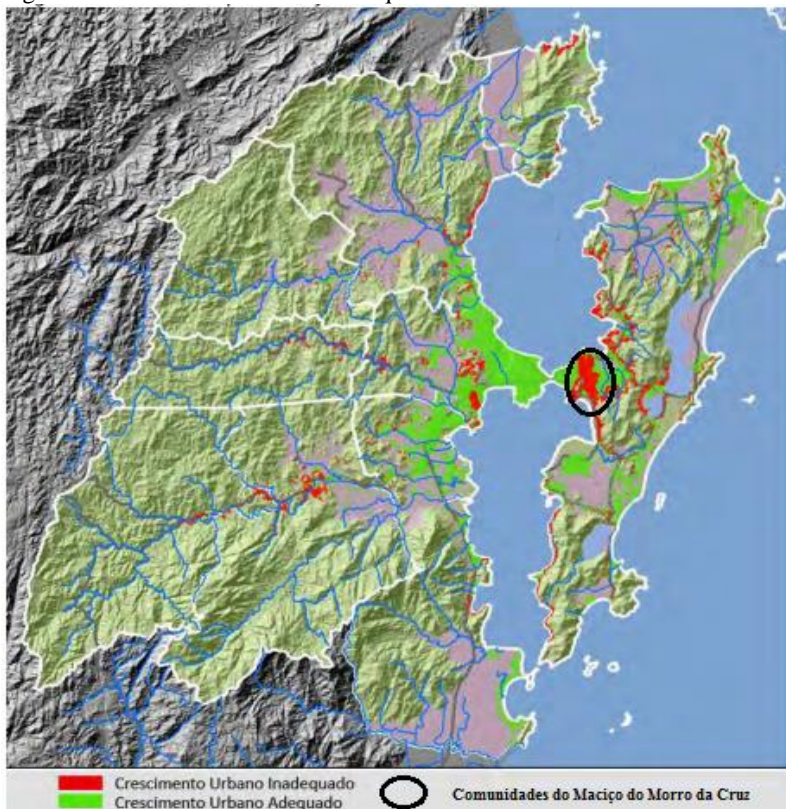
Gráfico 19: População das Áreas de Ocupação Irregular por Região em 2006



Extraído de Florianópolis (2006, p. 8) disponível para consulta em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_17.26.43.563188c89583efcf3b79164708b3cd5c.pdf <acesso em 06.04.2019> editado pelo autor.

Segundo a Prefeitura de Florianópolis (2019) conforme dados institucionais atualizados a região do Maciço do Morro da Cruz possui uma população estimada 22.566 habitantes, entretanto o crescimento urbano inadequado da cidade tem grande ligação na região central e nas Comunidades do Maciço do Morro da Cruz. A Figura 27 apresenta o crescimento inadequado da região de Florianópolis.

Figura 27: Crescimento urbano inadequado

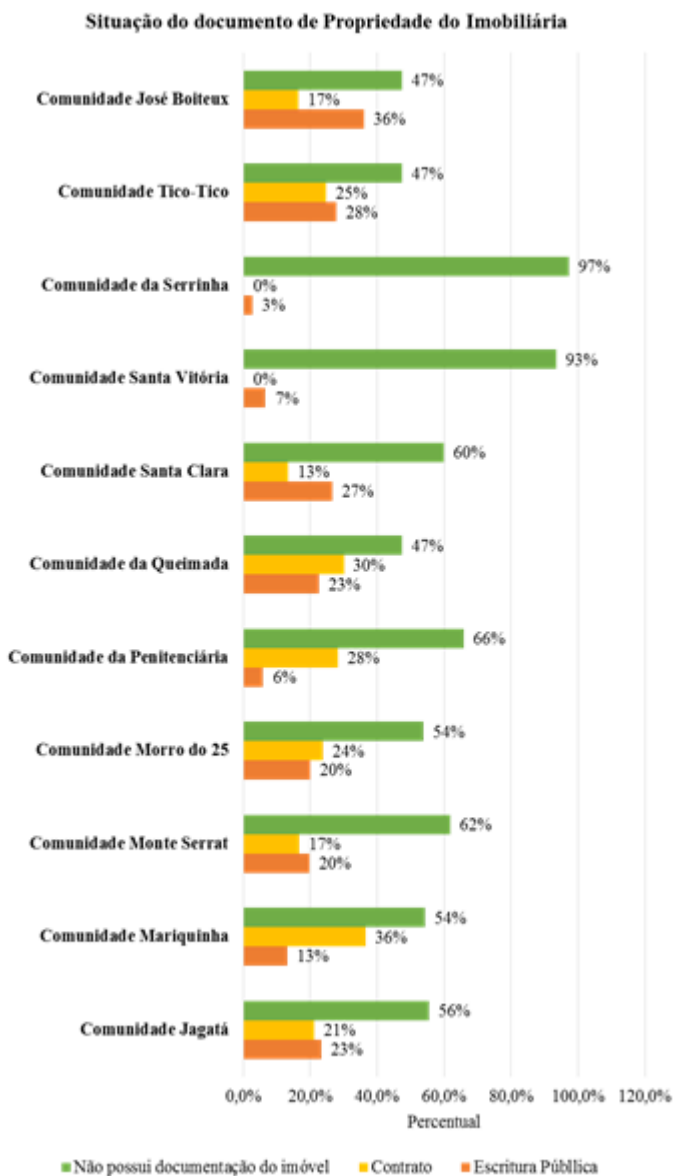


Fonte: extraído de Florianópolis e (2015, p.361) Disponível para consulta em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27_08_2015_9.30.19.2d57c5303b800097ab78796419b761af.pdf, Acesso em 04.03.2019. Adaptado pelo autor.

A Prefeitura de Florianópolis (2011) por meio de levantamento social entrevistou um total de 2.740 proprietários de imóveis residenciais localizados em 11 comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz para verificar quem possui escritura pública, contrato e quem não possui documentação do imóvel. O resultado do levantamento de dados está mostrado no Gráfico 20.

A média dos proprietários que não possuem documentação do imóvel chega a 62%, número bastante elevado, nas comunidades do Maciço. (Gráfico 20).

Gráfico 20: Situação da documentação de propriedade imobiliária



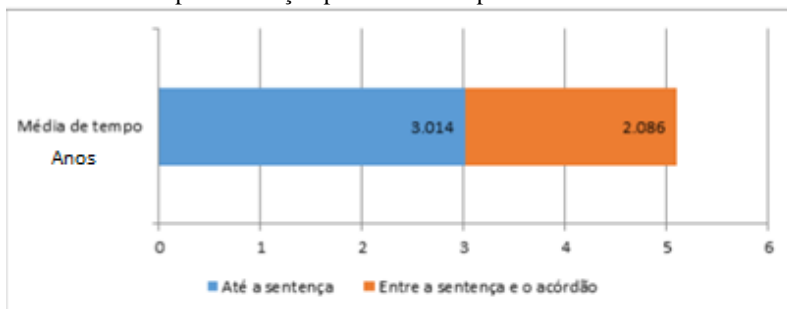
Fonte: PMF. Secretaria de Habitação 2019. Adaptado pelo autor.

Para que haja a regularização fundiária urbana, através da Reurb seja qual for a modalidade é o Município quem deve processá-la, por meio de processo administrativo, requerido pelas pessoas legitimadas no art. 14 da Lei:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - Os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - A Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V- O Ministério Público.

A Regularização das comunidades do Maciço pode ocorrer via processo administrativo. A judicialização da propriedade não tem se mostrado eficiente. Segundo a revista Não tinha Direito Não Tinha Nada (2016), nº 60, em média um processo de usucapião coletiva demora 5 anos somando o tempo até sentença entre a sentença e o acórdão em caso de recurso conforme Gráfico 21.

Gráfico 21: Tempo de duração processo usucapião coletiva



Fonte: Extraído de revista Não Tinha Teto, Não Tinha nada, 2016 p. 59. Disponível para consulta no endereço eletrônico: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf. <Acesso em 17.04.2019.

Optando, pela via administrativa deve-se obedecer o artigo 28 da referida norma, elencando as fases que devem ser obedecidas no processo administrativo de regularização fundiária.

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - Requerimento dos legitimados; II - Processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - Saneamento do processo administrativo; V - Decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - Expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 10º)

O Requerimento da Reurb deve vir acompanhado do projeto de regularização fundiária que conforme o art. 35 e deverá conter no mínimo as seguintes exigências:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de

serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 35º)

A fim de melhor elucidar as etapas do processo administrativo dispostas no art. 28 da Lei, elaborou-se o Fluxograma 02.

Fluxograma 02: Fases do processo administrativo da Reurb



Fonte: Lei 13.465, 2017, art. nº 28 Adaptado pelo autor.

Em cada processo administrativo, deverá, ademais, o município de Florianópolis classificar a modalidade de Reurb, observando-se o prazo disposto na lei (art. 30 §2º):

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III - emitir a CRF. § 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento. (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 30º)

A Reurb-S indicada para as comunidades objeto da pesquisa tem como foco principal a reorganização fundiária dos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, diferentemente da Reurb-E que trabalha na regularização dos núcleos ocupados por população com outra qualificação.

Portanto, importante é a definição e distinção entre a regularização fundiária por interesse social e a de interesse específico pois são elementos que conduzirão as diferentes solicitações de processos de regularização fundiária urbana.

Deste modo é muito importante a tramitação do processo administrativo municipal coerente com a realidade urbanística do município. Grande parte das comunidades integrantes do Maciço Central são classificados pelo plano diretor como ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, com população de baixa renda e localizada em núcleos informais urbanos.

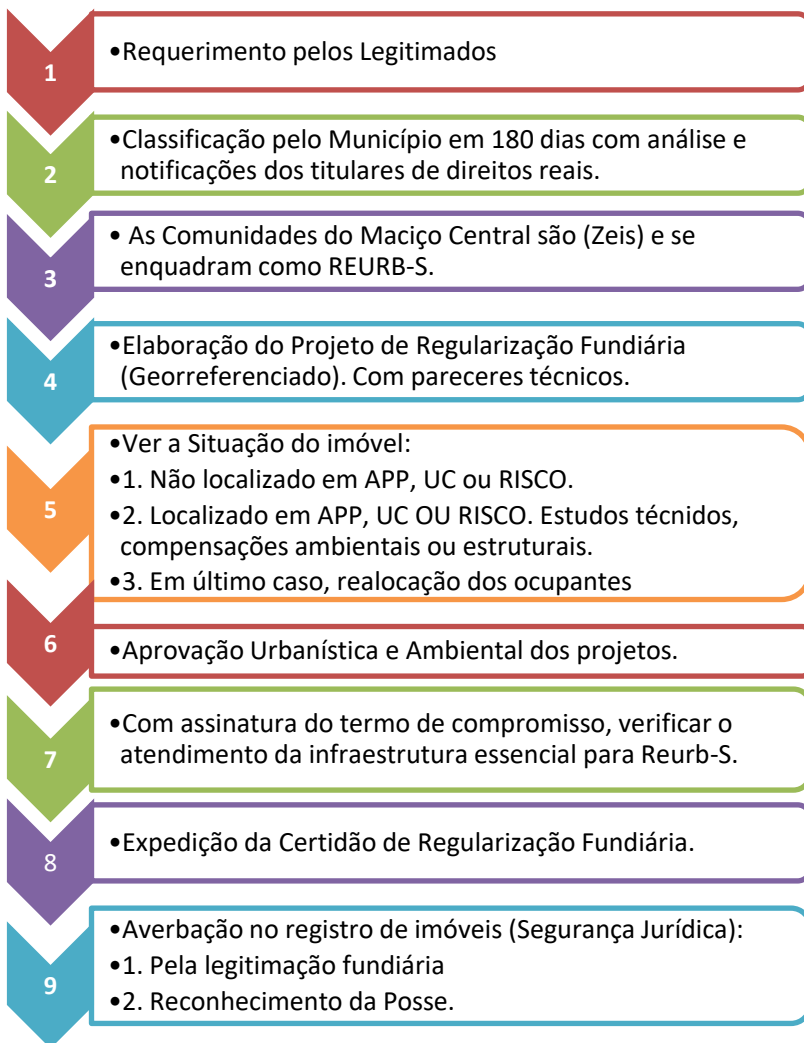
Na Reurb-S, o Poder Público se destaca, seja na tramitação do processo administrativo e na elaboração dos estudos técnicos e projetos de regularização, principalmente na implantação da infraestrutura necessária. Inclusive se a área da Reurb pertencer ao ente público esse será o responsável pela infraestrutura essencial.

Conforme o art. 29 da Lei Federal nº 13.465/2017 a legislação deixou claro a possibilidade de os entes federativos responsáveis celebrar convênios ou outros instrumentos junto ao Ministério das Cidades para concretização da Reurb.

O Fluxograma 03, sugere uma tramitação específica para os processos administrativos que envolvam as Comunidades Integrantes do Maciço do Morro da Cruz, via Reurb-S, visando incorporação dos núcleos

urbanos informais das comunidades ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes com segurança jurídica.

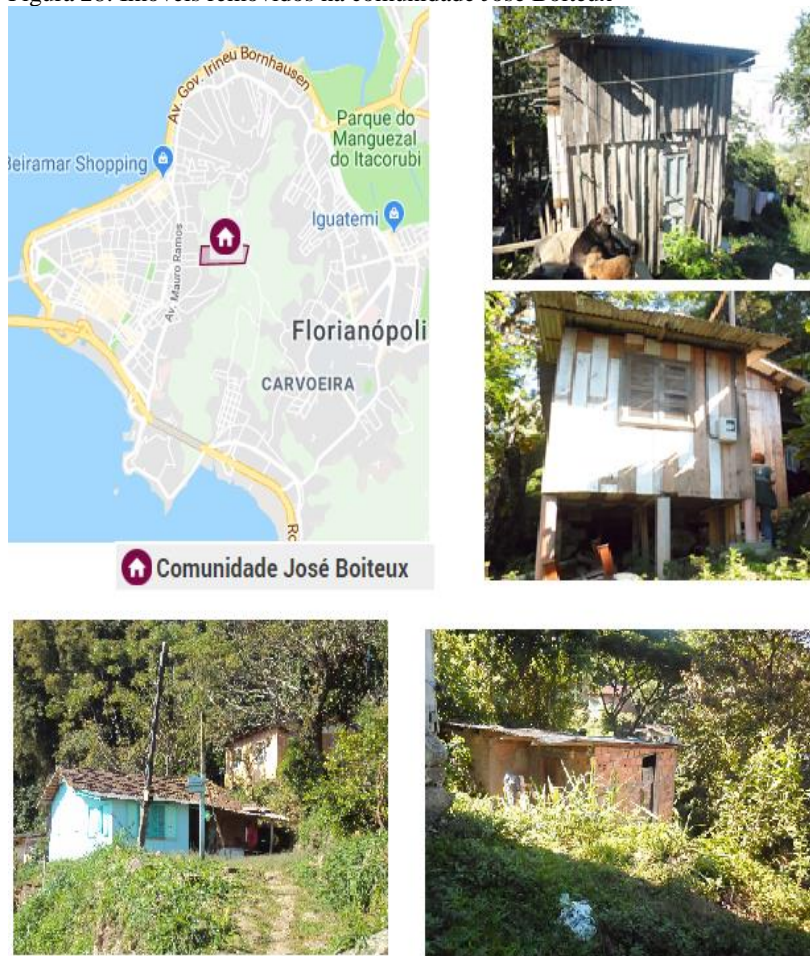
Fluxograma 03: Proposta para Reurb-s nas Comunidades do Maciço Central localizadas em ZEIS.



Fonte: Fluxograma MPSC, Lei 13.465, 2017 e adaptação do autor.

Do mapeamento das comunidades é possível notar que a regularização fundiária via Reurb deve também atentar para os assentamentos precários e com risco. Por isso, nem todos os logradouros e residências integrantes do Maciço do Morro da Cruz se submeterão a Rurb-S, devendo ser estudado caso a caso a realocação dos ocupantes como se efetivou na comunidade José Boiteux conforme Figura 28.

Figura 28: Imóveis removidos na comunidade José Boiteux



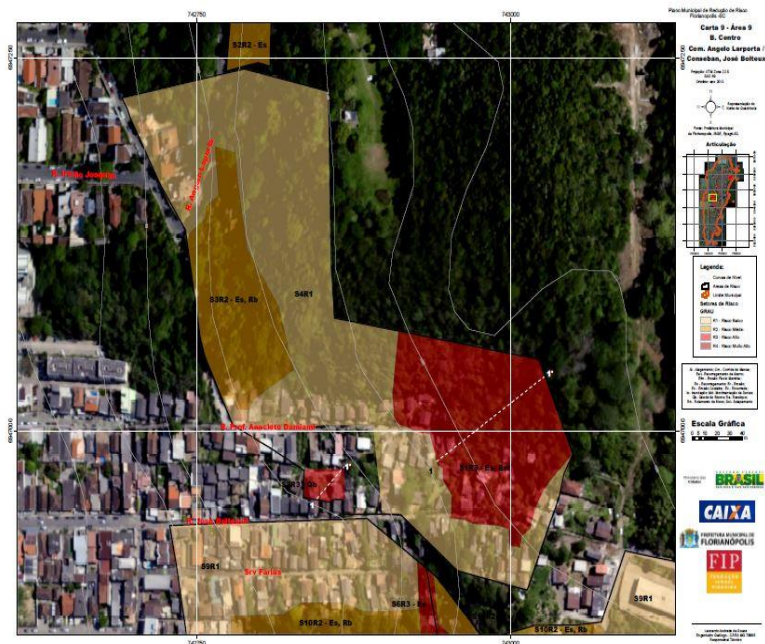
Fonte: Prefeitura de Florianópolis 2018. Secretaria Municipal de Habitação.

O Plano municipal de redução de riscos PMRR (2014) classifica as áreas de risco entre R1, R2, R3 e R4. São consideradas: risco baixo, risco médio, alto e muito alto. Analisando a comunidade José Boiteux, localizada na região central de Florianópolis, no local encontram-se pontos de risco baixo até o risco mais elevado de assentamentos humanos conforme Figura 29.

No entendimento de aplicabilidade para Reurb deve ocorrer sobretudo com o incentivo ou medidas reparadoras de conduta por meio de ações de melhoria das condições de habitação com instalação, infraestrutura e compensações ambientais sempre que possível. Manter o proprietário no imóvel deve ser uma prioridade.

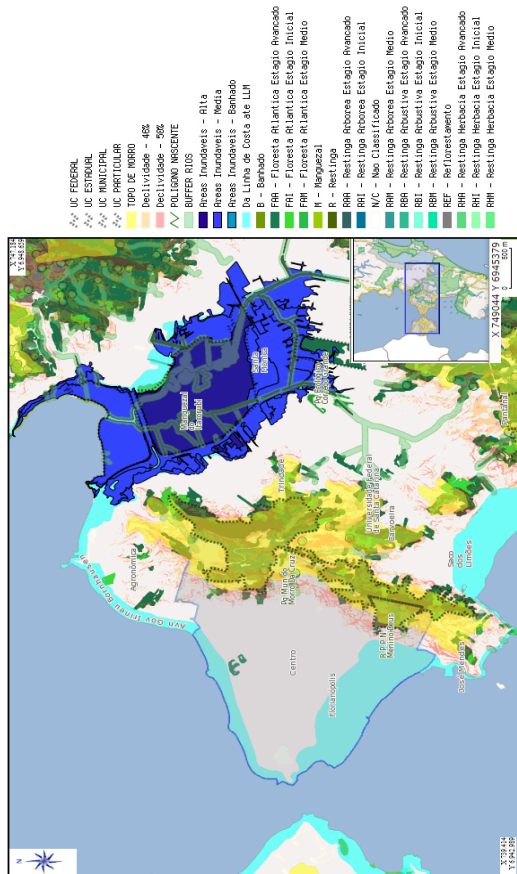
Somente em casos isolados em áreas de risco com parecer fundamentado deve ocorrer a remoção do morador. O mesmo serve para os imóveis localizados em áreas de preservação permanente ou unidades de conservação como mostra a Figura 30.

Figura 29: Imóveis em situação de risco comunidade José Boiteux



Fonte: Extraído da Secretaria Municipal de Infraestrutura. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=produtos+finais&menu=10&submenuid=998>. Acesso em 07.07.2018.

Figura 30: Condicionantes ambientais na região central de Florianópolis



Fonte: Extrato do portal de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis 2018.

Embora a legislação traga os institutos necessários para que seja possível a efetivação da Reurb, para Alexandre e Deus (2018) *apud* Tartuce (2018), este rol é meramente exemplificativo ou *numerus apertus*, havendo a possibilidade de que outros agentes possam propor a Reurb, desde que haja:

1. A legitimação fundiária e a legitimação de posse;
2. A usucapião, nas modalidades admitidas na lei;
3. A desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4o e 5o do art. 1.228 do Código Civil;
4. A arrecadação de bem vago;
5. O consórcio imobiliário, previsto no Estatuto da Cidade;
6. A desapropriação por interesse social;
7. O direito de preempção, previsto no Estatuto da Cidade;
8. A transferência do direito de construir, prevista no Estatuto da Cidade;
9. A requisição, em caso de perigo público iminente;
10. A intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei 6.766/1979;
11. A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor;
12. A concessão de uso especial para fins de moradia;
13. A concessão de direito real de uso;
14. A doação; e
14. A compra e venda. (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p.1396/1397).

Alguns imóveis do Maciço estão em área pública e a legislação da Reurb permite a regularização de imóveis localizados em áreas pertencentes ao Poder Público, nos termos do art. 23:

Art. 23. 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. Lei 13.465, 2017, art. 23º)

Esta possibilidade não é irrestrita e merece atenção no processo administrativo.

Embora a lei não vede expressamente, nem todos esses institutos são compatíveis com a REURB que

incide sobre imóvel público. A usucapião, por exemplo, por expressa previsão constitucional (CF/1988, art. 183, § 3º), não pode incidir sobre bem público (não há exceção). A desapropriação de imóvel público para fim de REURB também sofre limitação, devendo obedecer à hierarquia dos interesses dos entes envolvidos. Assim, se o interessado na REURB for o Município e o imóvel for de propriedade da União, o Município não poderá proceder à desapropriação. Por outro lado, seria possível imaginar a hipótese de a União, interessada na REURB, desapropriar um bem de algum estado federado e, na sequência, transferi-lo ao Município, para que este promova a Reurb. (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 1397/1398)”.

Para que seja a referida norma interpretada dentro dos parâmetros constitucionais, o artigo 23, dentre outros da Lei, tem o seu teor questionado em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771 (ADI-5771), ainda pendente de julgamento, já que na Constituição Federal de 1988, o artigo 183, § 3º veda a possibilidade de aplicação do instituto de usucapião de imóveis públicos.

Relevante também destacar os objetivos da regularização fundiária urbana, no art. 10, que devem ser compartilhados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

(...) VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 10º).

Segundo o entendimento do Ministério Público de Santa Catarina (2018), em apresentação intitulada “desvendando a Reurb” pelo Promotor Locatelli (2018), o mesmo entende que cabe ao município, delimitar por lei o núcleo urbano informal consolidado nos moldes da Figura 31,

seguindo esse raciocínio, deve o município de Florianópolis delimitar pela via legislativa os núcleos urbanos informais das Comunidades do Maciço que estão consolidados para aplicar a Reurb-S.

Figura 31: Planta reconhecida como núcleo urbano informal



Fonte: Extraído da apresentação do Congresso Abrampa, desvendando a Reurb, p.45 de autoria do Promotor Paulo Locatelli. Disponível para consulta em: https://congresso.abrampa.org.br/18/doc/paulo_antonio_locatelli.pdf. Acesso em 06.02.2019.

O modelo de levantamento das informações deve ser preciso e transparente e ainda, ser elaborado por profissional competente devidamente registrado no conselho de classe, bem como o levantamento deve estar acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), toda a situação da área de ZEIS ou núcleo informal objeto de regularização fundiária levando em consideração os acidentes geográficos, condicionantes ambientais e todas as características do local objeto de regularização.

A regularização fundiária em assentamentos urbanos informais foi inicialmente prevista pela Lei n.11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), para garantir o direito social à moradia digna; inclusive o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), reafirma a possibilidade de

regularização fundiária protegendo o direito à moradia das populações que ocupem de certa forma área de preservação.

A nova legislação prevê a possibilidade de regularização de ocupação em área de preservação permanente em seu art. 11, § 2º, da Lei nº 13.465/17, importante para a área objeto deste estudo, uma vez que nela foi criado o Parque do Maciço do Morro da Cruz, onde estão presentes áreas ambientalmente protegidas.

Com relação a gestão tributária, segundo o Ministério das Cidades (2018)²⁶ o processo de regularização fundiária está ligado a gestão tributária municipal e a regularização dos imóveis informais beneficia a inclusão de novos imóveis na base cadastral tributária municipal. Conforme demonstrado na Figura 32.

Figura 32: Reurb e gestão tributária



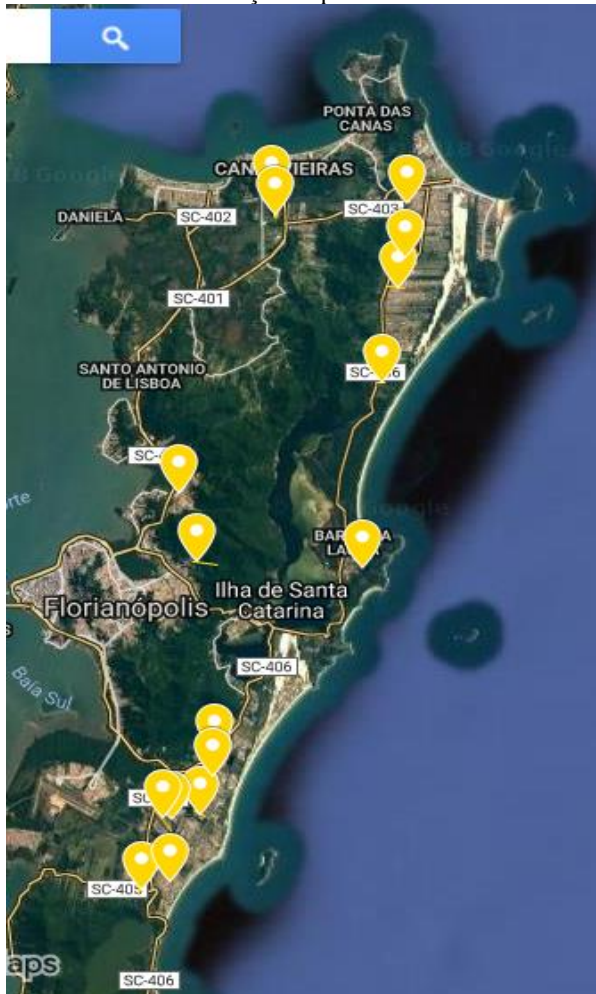
Fonte: Famurgs, 2018.

Segundo informação da Prefeitura de Florianópolis (2018) ingressaram apenas 16 processos de regularização pela Reurb até o presente momento. Entretanto nenhum dos processos administrativos

²⁶ Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos. Regularização Fundiária Urbana. Reurb. Apresentação. Disponível para consulta no endereço eletrônico: <http://www.famurs.com.br/wpcontent/uploads/2018/04/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Silvio.pdf> <acesso em 22.04.2019.

pertencem à região das comunidades do Maciço do Morro da Cruz (Figura 33).

Figura 33: Localidades de instauração de processos administrativos da Reurb



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2018.

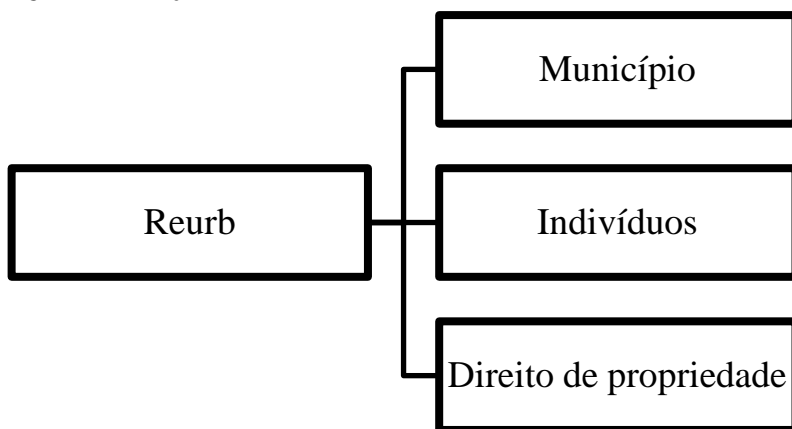
Muito embora o município possa alcançar um aumento no número de contribuintes do Imposto Territorial Urbano com a instauração e concretização da Reurb, sabe-se que há a possibilidade do recolhimento

deste tributo ainda quando se tem somente a posse do imóvel, o que ocorre com grande parte das moradias localizadas na parte insular de Florianópolis/SC. A inclusão de novos imóveis na base tributária do ITBI se mostra uma inovação com aplicação da Reurb.

6.1.5 Os Beneficiários da regularização Fundiária

A Reurb permite ao dono do imóvel a possibilidade de obter um dos principais institutos do mundo cível: a propriedade. Figura 34.

Figura 34: Relação de conexão da Reurb



Fonte: Autor

Com esse novo título, o proprietário terá acesso a uma série de benefícios, tais quais a possibilidade de junto as instituições bancárias obter empréstimos e utilizar o imóvel como garantia; facilitar a venda do próprio imóvel que possui segurança jurídica pela implementação da matrícula no registro de imóveis, com a possibilidade de financiamento.

O imóvel regularizado pela Reurb implementa para o seu requerente a garantia real em operações de crédito, além do registro público no sistema registral de imobiliário. Diferentemente do imóvel em situação irregular ou de posse que não são aceitos como garantia ao sistema financeiro.

O indivíduo requerente terá, com a propriedade positivada pela matrícula do imóvel registrada em cartório de registro de imóveis, demonstrada uma das várias facetas do princípio emoldurador da Constituição Federal de 1988, o da dignidade da pessoa humana. Ainda,

ao conceder a gratuidade de custas e emolumentos aos indivíduos que adquirem a propriedade por intermédio da Reurb-S (art. 13 § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017), o Estado reafirma a sua conduta ativa em proporcionar de forma eficiente uma das possibilidades de materialização dos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Vislumbrar-se-á, ademais, o direito social à moradia, ao direito fundamental da função social da propriedade também expressamente positivado em nossa Carta Magna.

A Reurb nada mais é do que a confirmação de que o Brasil busca, por intermédio dos Municípios brasileiros, integrar-se à política e tendência internacional já demonstrada durante este trabalho, dando-se como exemplo a Agenda 2030 da ONU e a ODN nº 11.

A Reurb busca consolidar o direito de propriedade com a garantia da matrícula do imóvel regularizado.

A Lei Federal nº 8935 do ano de 1994, regulamentou o art. 236 da Constituição Federal, sobre os serviços notariais e afirma a importância da segurança jurídica na prestação de serviços notariais e do sistema registral imobiliário. Já no seu artigo preliminar expressa que: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Na visão de Cassetari, Serra e Serra (2016)

O funcionamento do Sistema Registral Imobiliário de cada país tem reflexos diretos em sua economia, tendo em vista que objetiva garantir a segurança jurídica nas transações sobre direitos reais e, como consequência disto, fomenta a segurança do crédito por meio da proteção aos direitos reais de garantia, gerando negócios e desenvolvimento, que levam ao aquecimento da economia. (CASSETARI, SERRA E SERRA, 2016, p.46)

Segundo Alexandre e Deus (2018), o princípio da segurança corresponde:

Um dos princípios fundamentais do direito e tem por funções garantir a estabilidade das relações jurídicas consolidadas e a certeza das consequências jurídicas dos atos praticados pelos indivíduos nas suas relações sociais. Registramos que alguns autores, como é o caso do notório constitucionalista português Canotilho, referem-se

ao segundo objetivo como um princípio autônomo, denominado “proteção da confiança” (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 344).

O princípio da segurança jurídica possui importante relevância no processo de Regularização Fundiária, o mesmo se justifica em razão de que a atuação da administração pública no processo administrativo da Reurb seja previsível, sendo essa previsibilidade dos atos administrativos uma importante ferramenta para a estabilização das relações jurídicas entre o indivíduo requerente e o município protagonista no processo de regularização do espaço urbano objeto da pesquisa, Figura 35.

Figura 35: Processo de Reurb-s com segurança jurídica



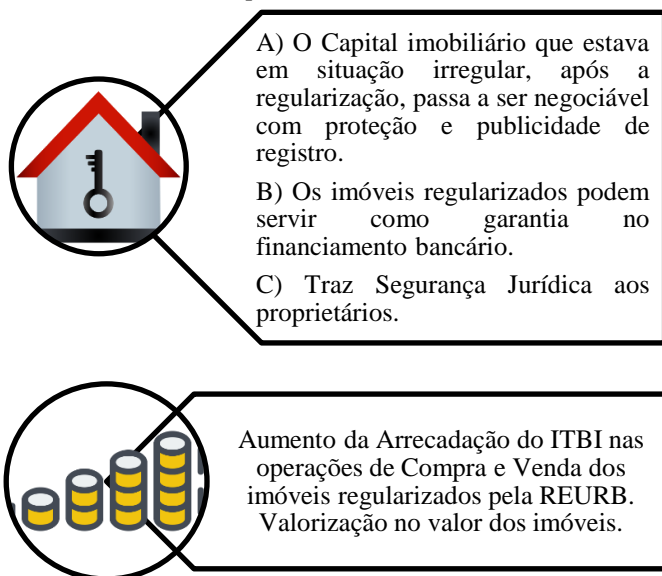
Fonte: Prefeitura de Florianópolis (2018). Dados das Zeis das comunidades do Maciço, fornecidos pelo IPUF em 2018 e aplicados no software do Google Earth. Imagens extraídas do iconfinder.

O princípio da segurança jurídica tem por finalidade a estabilização dos direitos do administrado, segundo leciona Di Pietro (2017) sobre o tema:

Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo. (DI PIETRO 2017, p.121).

A Reurb, se implementada nas comunidades do Maciço Central em Florianópolis/SC, permite ao final do trâmite administrativo a segurança jurídica do indivíduo interessado na regularização, inclusive dinamizando a economia. Sendo a matrícula do imóvel a sua maior segurança pois a mesma se reveste como instrumento de proteção e confiança nas relações jurídicas. Os benefícios da Reurb estão descritos na Figura 36.

Figura 36: Benefícios da Reurb para as Comunidades:



Fonte: Autor com imagens do Iconfinder

A Reurb-S é uma alternativa administrativa de regularização fundiária urbana comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz, voltada para a população de baixa renda que não possui a documentação imobiliária como ficou configurada na pesquisa. Devendo ser considerado caso a caso.

Contudo, nos imóveis regularizados a Reurb-S ocorre a ampliação do direito de propriedade com o registro do imóvel e a segurança jurídica para os imóveis regularizados. Outro destaque é o aumento da arrecadação de ITBI nas operações que envolvam compra e venda dos imóveis regularizados.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS:

7.1 Conclusões

Por muito tempo, as cidades foram formadas sem planejamento, sem gestão e sem esforços para redução de desigualdades, frutos do êxodo rural e demais processos migratórios que acarretaram ainda o surgimento dos núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados.

Os reflexos da urbanização, falta de planejamento, falta de documentação da propriedade urbana é evidente na formação do processo de ocupação e assentamento humano no território das Comunidades do Maciço Central do Morro da Cruz.

Entretanto, em um avanço legislativo, foi introduzido o Estatuto da cidade (2001), responsável pela positivação de normas para a regularização fundiária como tema obrigatório ao planejamento urbano e habitacional das cidades, dispostos na nossa Constituição Cidadã de 1988, nos art. 182 e 183. Em meados de 2017 o processo de regularização fundiária urbana tomou uma nova direção, a Reurb por meio de procedimento administrativo.

A pesquisa analisou os elementos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 - Reurb - a qual disciplinou a regularização fundiária em núcleos onde se encontra a presença de ocupação informal em áreas urbanas.

A ampliação da mancha urbana e a ocupação dos morros centrais, devido ao contexto de exclusão social e migratório foram, portanto, determinantes para a formação das comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz. Essas comunidades tiveram, ao longo dos anos, um grande crescimento e expansão do seu território. Em estudo feito, denota-se que este evento terá continuidade, uma vez que é previsto um considerável déficit habitacional para essa área objeto de pesquisa, até o ano de 2025.

Os vários estudos feitos pela Prefeitura apontam que o uso do solo e o debate sobre a questão fundiária não são problemas pontuais das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, mas são também, um grande desafio da cidade de Florianópolis como um todo, pois a cidade tem como característica um alto índice de irregularidade fundiária urbana consolidado nas comunidades pesquisadas.

A cidade concentra atualmente áreas com alto desenvolvimento urbano e áreas com “aglomerados subnormais” e ainda espaços urbanos informais consolidados e que são de difícil reversão. Verificou-se que tal evento se deu por questões históricas e sociais, tais como a abolição da

escravatura e a concentração de infraestrutura pública em determinadas regiões do centro de Florianópolis.

Assim sendo, os estudos de urbanização das comunidades e o crescimento da malha urbana ajudaram a compreender os fenômenos que envolvem o aparelhamento dos núcleos informais urbanos e a formação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

O Plano de Habitação de Interesse social de 2012 e o Projeto Técnico Social de 2007 do Maciço do Morro da Cruz elencaram a fragilidade das condições dos assentamentos humanos na região. A falta de infraestrutura também chamou atenção nas comunidades. Algumas comunidades são classificadas pelo IBGE no Censo de 2010 como aglomerados subnormais urbanos. Entretanto, mesmo com os esforços investidos em infraestrutura pelo Município e pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - ainda há muito o que fazer pela garantia ao direito de propriedade e os direitos fundamentais básicos.

O Plano municipal de redução de riscos PMRR (2014) classifica algumas áreas do Maciço do Morro da Cruz como potenciais setores de risco no qual a Reurb entende que em última hipótese, não conseguindo instaurar uma medida reparadora para permanência do morador deve ocorrer a remoção. Assim, nem toda área objeto da pesquisa é possível de aplicação da Reurb-S. Devendo ser estudado caso a caso.

A pesquisa buscou enfrentar essas questões de uma forma qualitativa e exploratória com o enfrentamento dos dados visando buscar um resultado satisfatório na questão da regularização urbana com segurança jurídica. Podendo ser implantada em parte das comunidades do Maciço Central a Reurb-S, prevista no art. 13, I da 13.465/2017.

Conforme levantamento de dados e análise legislativa a pesquisa concluiu primeiramente uma mudança no paradigma da regularização fundiária, atribuindo ao município autonomia para desenvolver no âmbito local o processo de regularização dos imóveis informais que integram o cadastro territorial urbano. Reconhecendo assim o direito de moradia inserido no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e o direito de propriedade inserido no artigo 5º, inciso XXII e XXIII.

O indivíduo é o maior beneficiário do processo de regularização fundiária urbana, pois ao final do processo administrativo a segurança jurídica do registro imobiliário bem como a possibilidade de dar como garantia fiduciária o imóvel regularizado visando obter crédito junto as instituições financeiras são vistos como grande benefício.

A atualização da base cadastral imobiliária e a inclusão de novos imóveis regularizados na base cadastral tributária é outro benefício para os imóveis regularizados destacando-se a de ITBI.

O processo administrativo feito sem interferência do poder judiciário, ou seja, tramitando de maneira administrativa na prefeitura municipal se mostra mais célere com relação ao tempo de duração de um processo judicial. O que permite também a resolução de litígios de forma administrativa e consensual.

Nas palavras de Junior (2016), a resolução de conflitos na esfera extrajudicial é estimulada por diversos países, para obtenção de soluções sem a necessidade de intervenção judicial, entre elas a mediação e a conciliação, onde se busca resolver essas questões fora do judiciário e produzem resultado satisfatório. Junior (2016, p. 93) entende ainda que é possível “a mediação e a conciliação, nas vias judicial e extrajudicial, inclusive no tocante à autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”. Essa previsão está inserida no art. 34 da lei 13.465/2017.

Para essa efetividade a tramitação processual administrativa municipal deve, sempre observar e respeitar os princípios do contraditório, ampla defesa, celeridade e boa-fé dos interessados na regularização.

A pesquisa ainda mostra que os dados socioeconômicos são escassos quando se tratam de Zonas Especiais de Interesse Social, e quando existem são muito antigos. Sugere-se, portanto, a criação e implementação de Observatório de Regularização Fundiária, que poderia ser estimulado e instituído pelo poder público, com auxílio de entidades como a Universidade Federal de Santa Catarina, CREA, CAU, OAB, Ministério Público e demais entidades interessadas para debater e monitorar o quadro social e de implantação da Reurb-s nas comunidades objeto da pesquisa. Sugestão também é aproveitar o portal de geoprocessamento municipal e dar publicidade dos locais que estão sendo regularizados.

É importante ressaltar que a Lei da Reurb traz como principal beneficiário o indivíduo e tem seu principal desafio na materialização administrativa para alcançar o direito a uma moradia digna.

A regularização via Reurb-s para as comunidades do Maciço do Morro da Cruz poderá, onde possível, transformar o mero “possuidor informal” em “proprietário formal” garantindo-lhe segurança jurídica e também a valorização da sua propriedade.

Somente com um conjunto de esforços comunitários em Florianópolis, aliados à gestão pública e transparência, poder-se-ão alcançar os objetivos desenhados pela Reurb lei nº 13.465/2017, bem como nos conceitos internacionais traçados pela ODS nº 11 e na Agenda 2030 da ONU.

7.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

A pesquisa mostrou alguns temas que neste momento não foram abordados de uma maneira mais aprofundada e podem ser objeto de pesquisa futura.

Dentre os quais:

1. Verificação da Implementação da Reurb em Florianópolis após a criação do Grupo de Trabalho Municipal com os primeiros levantamentos.
2. Acompanhar o processo tributário de evolução de receitas de ITBI com a regularização das moradias e seus impactos financeiros.

8. REFERÊNCIAS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Adin nº 2014.000913-5*. Julgada em 29/11/2014, por Lédio Rosa e disponível no site: www.tjsc.jus.br.

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.), Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018. 1496 p. (Revista Atualizada e Ampliada).

ALVIM; CAMBLER, José Manuel de Arruda. Everaldo Augusto. **Estatuto da Cidade**. 1. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 799 págs. ano 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14653: **Trata-se da engenharia de avaliações em imóveis urbanos**. Rio de Janeiro, 2001.

ALFONSIN, B. de M. **O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: Rolnik. Raquel, et al (org.). Regularização Fundiária Plena: Referencias Conceituais. Ministério das Cidades, Brasília-DF, 2007.

AVERBECK, E. A. **Os Sistemas de Cadastro e Planta de Valores no Município: Prejuízos da Desatualização**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2003. 200p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bacen. **Calculadora do cidadão**. Ferramenta. <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 18.06.2017.

BAENINGER, Rosana; MARIA, Pier Francesco de. **Características gerais da população (1950-2050)**. Atlas Geográfico de Santa Catarina: população - fascículo 3, [s.l.], p.142-161, 8 fev. 2019. Editora da Udesc. <http://dx.doi.org/10.5965/978858302152032018142.de>

BITTAR Eduardo C.B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica. Teoria e Prática da Monografia para os Cursos de Direito.** 12º Edição, 304p.. Editora Saraiva. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL.

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm

BRASIL. Decreto n. 311, de 02 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências,** Brasília, DF.

BRASIL. Estatuto da Cidade, **Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho do ano de 2001: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos.** 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar Municipal. Florianópolis/SC nº. 480, de 20 de dezembro de 2013.** Com alteração legislativa. Redação dada pela Lei Complementar nº 508/2015). **Institui o IPTU social.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>. Acesso em 14.02.2017

BRASIL. Lei Complementar Municipal. Florianópolis/SC nº. 482, de 17 de janeiro de 2014. **Institui o Plano Diretor Municipal.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4571/leis-de-florianopolis>. Acesso em 14.02.2017

BRASIL. Reurb. Lei Federal nº 13.465 de 2017. **Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana.** Disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/113465.htm <acesso em 09.01.2019>.

BRASIL, Lei Federal nº 5.194 do ano de 1966. **Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.** Matéria com acesso e ainda Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm. Acesso em 20.02.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (**ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125**). Disponível no site www.stf.jus.br

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONIN. Domingos. **Elaboração de Planta de Valores Genéricos. Artigo. XV simpósio nacional de auditoria de obras públicas**. Minicurso, 02 em maio de 2014. SINAOP, 14p.

BUCCI. Maria Paula Dellari. **Fundamentos para uma teoria das políticas públicas**. São Paulo. Saraiva, 2013.

CAMPANÁRIO, P. Florianópolis: **dinâmica demográfica e projeção da população por sexo, grupos etários, distritos e bairros (1950-2050)**. Florianópolis: IPUF, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e a teoria da Constituição**. 3ªed. Coimbra: Almedina, 1998.

COSTA. Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ºed. 2015. Editora Forense. Rio de Janeiro. 422p.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. Malheiros, São Paulo, 1189 págs. ano 2011.

CARRAZA Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 29ª ed., Malheiros, 2012.

CARRAZA. Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**", 11ª edição, Malheiros, 1998.

CASTRO José Nilo, **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Ed. DelRey. 6ª ed, 2006, p.49.

CASSETARI, Christiano; SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I Parte Geral**: De acordo com atual jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 143 p.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 27. 2017, rio de janeiro. **CADASTRO EM ÁREAS DE OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL: INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA E JUSTIÇA SOCIAL**. rio de janeiro: sociedade brasileira de cartografia, geodésia, fotogrametria e sensoriamento remoto, 2017. disponível<http://www.cartografia.org.br/cbc/2017/trabalhos/3/fullpaper/ct03-52_1506803589.pdf>. acesso em: 06 nov. 2017.

DENT, B. D. **Cartography: Thematic map design**. 4. Ed. Chicago, USA: Wim. C. Brow Publishers (WCB), 1996. 428p.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS?** 2017. Figura extraída do site e do artigo do autor. Disponível em: <<https://direitoemsala.com/2017/09/12/geracoes-ou-dimensoes-dos-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atualizada. e ampliada. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1088p

Estado de Santa Catarina. Secretaria de Habitação. **Apresentação Institucional da Reub**. Santa Catarina. 2018.

FIG – **International Federation of Surveyors. Federação Internacional de Geômetras. FIG Statement on the Cadastre**. Disponível em: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp>. Acesso em 14.06.2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo** 31. ed. revista. Atualizada. e ampliada. – São Paulo: Editora Atlas, 2017.

FERNANDES. Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Editora Del Rey. 2001. 627p.

GAGLIANO, PABLO STOLZE. **Manual de direito civil; volume único**. São Paulo : Saraiva, 2017. 1768p.

Godoy, Arilda Schmidt. (1995). **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>

MENDES Gilmar Ferreira, BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Saraiva, 2017. – (Série IDP). 1651.p.

GONÇALVES, M (at al). **Participação popular no planejamento urbano: a força do coletivo na mudança da cidade, plano diretor de Guapó/Goiás**. *Revista Espaço & Geografia*, Vol.10, nº 1. Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Brasília. 2007. p. 51-81.

HÄBERLE, PETER. **El Estado Constitucional**. Tradução de Héctor Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, ano de 2003.

HOCHHEIM, Norberto. **Um método para análise probabilística da viabilidade econômica do cadastro técnico urbano**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Tese para concurso de professor Titular, dezembro 1993, 84 p.

HOCHHEIM, Norberto. **Análise econômica do cadastro técnico multifinalitário in O cadastro técnico multifinalitário e o sistema tributário**. Curso ministrado no 1º COBRAC - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, 07 a 10 de agosto de 1994, 17 p.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006.

IBGE, **Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010.** Publicação online sendo disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8> e com acesso em 14.07.2018.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. **Aglomerados Subnormais Informações Territoriais.** Cartografia temática. Sendo disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/> e com acesso em: 14.07.2018.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. **Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados.** Conteúdo consolidado em 259p, sendo disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em 14.07.2018.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**, disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf. Acesso em 03.02.2018.

IBGE. MUNIC - **Perfil dos municípios brasileiros: 2015.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. Ebook dos dados, disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

LIPORONI, A. S. **Avaliação em massa com ênfase em planta de valores.** In: IBAPE/SP Engenharia de Avaliações. 2ª. ed. v. 2, 2014. p. 664.

LOCATELLI. Paulo Antônio. Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, 18º ed., 2018, Porto Alegre. **Desvendando a Reurb.** Porto Alegre: Apresentação Evento, 2018. 50 p. Disponível em: https://congresso.abrampa.org.br/18/doc/paulo_antonio_locatelli.pdf. Acesso em: 06 fev. 2018.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza : acesso à moradia em Florianópolis.** Florianópolis, 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro

Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGAU0002-D.pdf>>

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 2. ed. Editora Saraiva, São Paulo, 675 págs. ano 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 2. ed. Editora Saraiva, São Paulo, 638 págs. ano 2015.

MACHADO, Maykon Fagundes; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **ATIVIDADE CARTORÁRIA: A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. 2017. Disponível em: <<https://emporiododireito.com.br/leitura/atividade-cartoraria-a-efetividade-das-politicas-publicas-para-a-regularizacao-fundiaria-e-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. Malheiros, São Paulo, 561 págs. ano 2012.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: **alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

MARTINS; GODOY. Ives Granda da Silva; Mayr. **Tratado de Direito Municipal**. Vol. 2. Ed. Quartier Latin. 2012. São Paulo: 925 págs.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros. 16ª ed, obra com 854p, ano de 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros. 17ª ed, obra com 870p, ano de 2013.

MICHAEL, Rosemeri. **Avaliação em massa de imóveis com uso de inferência estatística e análise de superfície de tendência**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, 90 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Capacidades. Avaliação em Massa de Imóveis para Fins Fiscais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos**. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/noticia/60/avaliacao-em-massa-de-imoveis-para-fins-fiscais>. Acesso em 10.04.2017. Site Institucional. Ministério das Cidades. Brasil. 2017. 118p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Capacidades: Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Dicionário. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/dicionario>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação. 2009**. Disponível em: Acesso em: 14.07.2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: 2010. Disponível para consulta no site institucional em: Acesso em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/86/post/677/midia/152> 11 14.07.2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **PAC Urbanização de assentamentos precários. Apresentação**. Alessandra Vieira. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/download?file=alessandra-d-avila-brasil.pdf>. Acesso em 14.07.2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Fluxograma da Reurb. **Reunião de Regularização fundiária em 29.11.2017. Fluxograma dos procedimentos**.

MÖLLER, L. F. C. **Planta de valores genéricos: avaliação coletiva de imóveis para fins tributários**. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.

NÃO TINHA TETO, NÃO TINHA NADA: Porque os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, n. 60, 2016. Série Pensando Direito. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019

NASCIMENTO, Marcelo Vieira. **Os Cadastros Imobiliário e Fiscal do Município de Florianópolis e o cálculo dos tributos municipais: Uma análise crítica.** Dissertação de Mestrado. Departamento de Engenharia Civil. UFSC. 369p.

NOGUEIRA, E. Ruth. **Cartografia. Representação, comunicação e visualização de dados espaciais.** 3ªed. UFSC. Florianópolis. 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Direito. Constitucional.** São Paulo: Editora Método, 2009, 3 ed.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Posituação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais.** São Paulo: Verbatim, 2009.

NUNES, Jordana Coimbra. **Sistema de Informações Geográficas de apoio ao Cadastro Técnico Multifinalitário, em ações de Regularização Fundiária, no Município de Caaporã/PB.** Monografia de Conclusão do Curso Superior de Geoprocessamento, CEFET-PB, João Pessoa, 2007.

OLIVEIRA, Fabio Corrêa Souza de. **Morte & vida da Constituição Dirigente.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em 13/08/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU.. **Habitat III Issue Papers: 8 - Urban and Spatial Planning and Design.** Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-8_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design-2.0.pdf>. Nova York: 2015. Acesso em: 10.07.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-ods-11.html>. Acesso em 10.07.2018.

PAMPLONA, Maurício; PELLERIN, Joel Robert Georges Marcel. **Mapeamento da ocupação do solo na porção insular do distrito sede de Florianópolis (SC) como base para o estudo do clima urbano. Florianópolis, 1999**. xi, 108 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGCN0152-D.pdf>

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica. Teoria e Prática. 13ª Edição**. Revista, atualizada e ampliada. Florianópolis.2015, 232p.

PATTON, M. G. **Qualitative Research and Evaluation Methods**, 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **IMPOSTOS: Federais, Estaduais e Municipais**. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 10.ed. ano de 2016.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**, 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

PIMENTA, Margareth de C. A; PIMENTA, Luiz F. **Pobreza e Qualidade de vida Urbana no Maciço Central de Florianópolis**. In: ACTA Geográfica, Boa Vista, v. 5, n. 9, p.47-66, jan. /Jun. de 2011. Editora da UFRR, 2011.

PIMENTA, Luís Fugazzola;. PIMENTA, Margareth C.A. **Políticas públicas e segregação sócio-espacial: o caso do Maciço Central em Florianópolis**. In: **Anais do Encontro Nacional da ABEP**, Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Violências, O Estado e a Qualidade de Vida das Populações Brasileiras. Ouro Preto, 2002.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Perfil Florianópolis. Disponível em: para consulta no site institucional <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>

PORTUGAL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA**. VII REVISÃO CONSTITUCIONAL. 2005. Disponível para consulta em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> <Acesso em 15.07.2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC. **Endereço eletrônico e acervo técnico institucional e portal geoprocessamento**. Sendo conferido ao site oficial: www.pmf.sc.gov.br. Acesso em 20.02.2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC. **Plano de Ação Florianópolis Sustentável**. Disponível no site do IBAM em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/plano_de_acao_florianopolis_sustentavel_bid_caixa.pdf. Acesso em 20.02.2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC. **Projeto de Trabalho Técnico Social 2007 – Projeto Maciço do Morro da Cruz**. Texto com 29 páginas. Ligado ao programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, PAC.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006. 201 p.

REIS FILHO. Antônio Anderson dos. **Análise integrada por geoprocessamento da expansão urbana de Teresina com base no estatuto da cidade: estudo de potencialidades, restrições e conflitos de interesses**. 2012. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, Minas Gerais, 2012.

ROSENFELDT, Y. A. Z. **Regularização Fundiária e o Cadastro Técnico Multifinalitário**. Dissertação. Yuzi Anai Zanardo Rosenfeldt ; Florianópolis, SC, 2012. 158 p. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de PósGraduação em Engenharia Civil.

ROSSETO, Adriana Marques, **Proposta de um Sistema Integrado De Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades**. 2003, 404 f. Tese (Programa de Pós-Graduação

em Engenharia de Produção - PPGE). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**- 4º ed. Saraiva. São Paulo, 1325 págs. Ano 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**- 4º ed. Saraiva. São Paulo, 1371 págs. Ano 2017.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SABOYA, Renato. **Zoneamento e planos diretores v.2.0** – parte 2. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2018/02/zoneamento-e-planos-diretores-v-2-0-parte-2/>. Acesso em 20/05/2018.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SANTOS, André Luiz. **Do Mar ao Morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis**. 2009. 639 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/92552/268890.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SANTIAGO, A. G. ; MICHELETI, T. ; KRONENBERGER, B. ; MATÉ, C. ; WEISS, R. . **Centro Histórico de Florianópolis: um olhar sobre a forma urbana e a apropriação**.. In: X Colóquio QUAPÁ-SEL, 2015, Brasília. X Colóquio QUAPÁ-SEL, 2015. v. X

SANTORO, Bernardo. **Existe Direito de Propriedade sobre Bens Imóveis no Brasil? (Parte I)**. 2014. Edit. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/existe-direito-de-propriedade-sobre-bens-imoveis-brasil-parte/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SARAIVA, Antônio Paula. **Princípios de Arquitectura Paisagística e de Ordenamento do Território**. Lisboa: João Azevedo Editor, 2005

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang e ZOCKUN, Carolina. **Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais**. Curitiba: Revista de Investigações Constitucionais, v. 3, n. 2, 2016. Quadrimestral. Núcleo de Investigações Constitucionais da Ufrp. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594/28767>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

DA SILVA, José Afonso da. **“Direito Urbanístico Brasileiro”**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 90-149

DA SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

DA SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Malheiros, 471p. 2010.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Ver Malheiros Editores, São Paulo. 2015.

SILVA, SILVA E TEIXEIRA. XVIII Simpósio de Geografia, 2018. UDESC. **A dinâmica do Imposto Predial e Territorial Urbano na Região Metropolitana da Grande Florianópolis**.

SILVA, E. 2006. **Cadastro Imobiliário no Brasil: Funcionamento e relações institucionais**. Artigo apresentado no 6º. Seminário Internacional de Suelo “Transformações recientes y futuras de la gestión catastral en México y América Latina” 25 a 27 de Octubre de 2006

SILVA, Everton. **Cadastro técnico multifinalitário: base fundamental para avaliação em massa de imóveis** / Everton da Silva; orientador,

Carlos Loch. - Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Ano de 2006.

SILVA, E.; RAMOS, L.S.; LOCH, C. **Considerações Sobre a Elaboração de uma Planta de Valores Genéricos. In: Anais do 5º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC 2002.** Publicado em CD-ROM. Florianópolis, 2002

SILVA, F. D. **O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana como instrumento de ordenação da cidade.** 2014. 65p. Monografia Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SILVA E MENEZES. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** Florianópolis, Laboratório de Ensino a Distância, Universidade Federal de Santa Catarina. 2001.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. **Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 20, n. 41, p. disponível <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962018000100075&lng=en&nrm=iso>. access on 06 May 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4104>.

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: **a solução é parte do problema. O problema que é parte da solução.** In: **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Coordenação de Edesio Fernandes e Betânia Alfonsin, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2003.

SMOLKA, Martim O., Adriana de A. Larangeira. 2008. **Informality and poverty in Latin American urban policies. In The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21st century,** George Martine, Gordon MacGranahan, Mark Montgomery, e Rogelio Fernández-Castilla, eds. London: IIED/UNFPA and Earthscan Publications.

SOUZA, Sylvio Capanema de. Conferência proferida na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em 4 de junho de 2004, sob o título **A influência do Código Civil Francês no Direito Brasileiro, por ocasião das festividades de comemoração do bicentenário do**

Código Civil Francês. In: Revista da Emerj – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 36-51, 2004.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. AgRg nos EDcl no REsp: 952132 RS 2007/0109483-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 22/09/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/09/2009). Acesso em 21.02.2017.

SCHUELER, T.; FRALEY-MCNEAL, L.; CAPIELLA, K. **Is Impervious Cover Still Important? Review of Recent Research.** *Journal of Hydrologic Engineering*, Reston v. 14, n. 4, p. 309-315, 2009

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** Volume único. 7º Edição revista atualizada e ampliada. 2017. Editora Gen. Método. São Paulo.

TEIXEIRA KALIU. **O Geoprocessamento na Gestão Territorial do Município de Florianópolis/SC.** Monografia de Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina. UFSC 2017.

TCE. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Informações sobre os Municípios.** Detalhes sobre as informações, disponível em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php?id=420540>. Acesso em 14.02.2017.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I / Humberto Theodoro Júnior. 58. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.**

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

WEISE, Andreas Dittmar; PHILIPS, D.; HOCHHEIM, N.; TRIERWEILLER, A.; BORNIA, A. **Contramedidas da especulação imobiliária no mercado residencial-DOI: 10.5752/P. 2316-1752.2013 v20n27p124.** *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 20, n. 27, p. 124-141, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001

ZANELLA, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Gen. 29ª ed, 2016.

