



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Mariana Panzera

A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social:
o caso de Chapecó/SC

Florianópolis – Santa Catarina
2021

Mariana Panzera

A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social:
o caso de Chapecó/SC

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Linha de Pesquisa: Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.
Orientadora: Prof. Dra. Adriana Marques Rossetto

Florianópolis – Santa Catarina

2021

Panzer, Mariana

A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social : o caso de Chapecó/SC / Mariana Panzer ; orientador, Adriana Marques Rossetto , 2021.
275 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Irregularidade Fundiária. 3. Regularização Fundiária de Interesse Social. 4. Política Pública Habitacional. 5. Planejamento Urbano. I. , Adriana Marques Rossetto. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Mariana Panzera

A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social:

o caso de Chapecó/SC

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dra. Adriana Marques Rossetto
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dra. Maria Inês Sugai
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof.^a Dra. Adriana Marques Rossetto
Orientadora

Florianópolis, 2021.

A pesquisa contou com bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, entre julho de 2019 e junho de 2020.

Dedico aos meus pais Sônia e Felisberto, e à minha avó Lourdes.

Em memória das mais de 600 mil vidas perdidas.

AGRADECIMENTOS

Há muitas pessoas e instituições a agradecer por formarem a minha rede de suporte no percurso da pós-graduação, talvez mais do que a quantidade total de páginas aqui presentes.

Agradeço primeiramente à Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, por possibilitar meu ingresso e permitir a experiência discente em uma Universidade pública de excelência. Agradeço à minha orientadora Adriana, a quem tenho honesta admiração pela profissional que é, e que ao longo deste trabalho lutou pela vida e em todas as oportunidades, por maiores que tenham sido as dores, sempre encontrou espaço para sorrir e dar esperança diante do exercício da docência e dos afetos.

Agradeço à CAPES pelo financiamento parcial desta pesquisa e pela valorização da ciência brasileira. Agradeço a Mariany e a Adri pela colaboração com as dúvidas procedimentais do mestrado. Ao professor Sérgio por ter me acompanhado no início de tudo. Ao professor Samuel por ter me oportunizado trabalhar em tantos projetos quanto pude ao seu lado, e que sempre ensinou, sobretudo, que o diálogo honesto e a serenidade no trabalho transpõem qualquer dificuldade. Agradeço a professora Maria Inês que muito antes de conhecer já me ensinava em seus escritos e palestras sobre a consciência da realidade social e urbanística do país. Agradeço a cada pessoa citada em minhas referências, o caminho já havia sido trilhado quando cheguei.

Agradeço a todas as pessoas com quem trabalhei na Unochapecó que me apoiaram desde o processo seletivo, a todos os professores e estagiários, especialmente às professoras Paula, Gabriela, Ana Laura e André que invariavelmente me orientaram e inspiraram. Agradeço a todos os colegas de trabalho do PDP e PMU de Nova Serrana, em especial à Mariana, Clara, Laize, Geruza, Fabiano, Well, Gustavo, Guto, Dai, Gui, Elson, Gabi e Marcelo, com quem tive o prazer de dividir o trabalho que mais me proporcionou conhecimentos multidisciplinares, e que me ensinaram enormemente sobre planejamento urbano, participação social, técnica legislativa, e a como trabalhar remotamente em um ano pandêmico tão angustiante. Agradeço a todos os estudantes, docentes e profissionais da arquitetura com quem tive contato nos projetos de extensão do Habita Chapecó e das produções audiovisuais da Capacitação em ATHIS do CAU/SC. Obrigada pela paciência que tiveram em me ensinar a escrever roteiros, cartilhas e a como promover entrevistas, em especial a Carol, Nathi, Nati, Thayse e Isa.

Agradeço ao meu grande amigo Renato, com quem dividi todas as fases da vida acadêmica e que sempre me fez continuar, me oferecendo sua casa sempre que preciso e

apoiando em tudo que eu precisava. Agradeço ao meu amigo Cássio que mesmo de longe sempre foi lugar de conforto. As amigas Kati, Marina, Karine, Manu, Duda, Laura e Karol que compreenderam minhas ausências. Aos colegas e amigos do mestrado Sueme, Dani, Rafa e Sheila por terem compartilhado comigo as vivências e experiências reais da pós-graduação. Agradeço à Catharina por ter me emprestado o sofá tantas vezes e ter feito o café da manhã com carinho. Agradeço ao amigo Tiago por ter dividido a chave do prédio, a companhia do ônibus e os desenrolares de viver longe de casa. Ao meu amigo Matheus que foi meu orientador desde a graduação e que muito me ajudou nos levantamentos históricos. Agradeço à amiga Náina por fazer as perguntas certas no momento que mais precisei na qualificação. Ao João e à Kelly por terem dividido nesse percurso a alegria da gestação e nascimento da Maju.

Completando pouco mais de um ano deste mestrado eu passei por algo que muitos dos meus colegas passaram que é o adoecimento mental. O profissional de saúde que me acompanhava disse uma frase que marcou minha trajetória dali em diante tanto para minhas reflexões urbanísticas quanto sentimentais de pesquisadora: “Florianópolis é uma ilha, Mariana. Você não.”. Agradeço muito por isso, Vitor. Agradeço à Lari, como amiga e profissional, que me fortaleceu e ajudou a iniciar, me respondendo durante madrugadas e a chegar até aqui. Agradeço a cada motorista de ônibus e piloto de avião que garantiram minhas viagens intermunicipais em segurança. Agradeço a todos os profissionais com quem tive contato nas rodoviárias e aeroportos.

Agradeço ao Rafael por ter me dado apoio em todas as etapas, me ajudado com todas as minhas dúvidas jurídicas, interpretativas e filosóficas, carregamento de caixas de mudança, por ter me lembrado diariamente do ganho em confiar no próprio tempo. Agradeço às três pessoas mais importantes da minha vida, que mesmo diante das mais diferentes dores, me concederam todo o privilégio possível para que cada passo meu fosse dado em conforto e paz. Por tudo, meu maior amor, aos meus pais e à minha avó.

12 de novembro: Eu ia sair, mas estou tão desanimada! Lavei as louças, varri o barraco, arrumei as camas. Fiquei horrorizada com tantas pulgas. Quando eu fui pegar água contei para D. Angelina que eu havia sonhado que tinha comprado um terreno muito bonito. Mas eu não queria ir residir lá porque era litoral e eu tinha medo dos filhos cair no mar. Ela disse-me que só mesmo no sonho é que podemos comprar terrenos. No sonho eu via as palmeiras inclinando-se para o mar. Que bonito! A coisa mais linda é o sonho. **Achei graça nas palavras da D. Angelina, que disse-me a verdade. O povo brasileiro só é feliz quando está dormindo.** Maria Carolina de Jesus (1992/2014, p.136).

RESUMO

A irregularidade fundiária é um problema estrutural brasileiro que está atrelado tanto a fatores históricos de divisão de terras, de desenvolvimento urbano, quanto às fronteiras estabelecidas pela lei que incorre em deixar parcela significativa da população alijada de direitos fundamentais e do exercício da cidadania, concomitante ao desequilibrado acesso à terra urbanizada e infraestruturada presente nas cidades. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e as leis específicas voltadas à regularização fundiária como a Lei nº 11.977/2009, conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e a Lei de Reurb nº 13.465/2017, que reconhecem a cidade construída apesar do planejamento, o município catarinense de Chapecó dispôs de um arcabouço legislativo a fim de tratar do tema voltado ao interesse social como política pública, com vistas a superar a inércia de irregularidade de diferentes localidades que apresentam características diversas de formação. A pesquisa realiza uma análise de caráter histórico, descritivo e analítico sobre o processo de regularização fundiária de interesse social no município por meio de uma visão global e singular, de identificação e investigação pertinentes à temática, com base nas dimensões históricas, sociais, registras, ambientais, de planejamento urbano e urbanísticas, e também do financiamento da política urbana de regularização e habitação. Identificou-se a implementação e continuidade de ações em regularização de interesse social com a aprovação das legislações tanto do PMCMV quanto de Reurb, com o uso de diferentes instrumentos de regularização e flexibilizações normativas, ao passo que se enfrentam limitações quanto a dados fragmentados, pouco sistematizados e comparáveis para fins de avaliação da abrangência das ações face ao planejamento urbano e seus instrumentos.

Palavras-chave: Irregularidade Fundiária. Regularização Fundiária de Interesse Social. Política Pública. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

Land irregularity is a structural problem in Brazil, linked with historical factors concerning land division, urban development and law established frontiers that leaves a significant amount of people devoided of their fundamental rights and full citizenship, all in a context of unequal access, in cities, to urbanized and infrastructured land. With the promulgation of the City Statute (Law nº 10.257/2001) and other specific legislation concerning land regularization, such as Law nº 11.977/2009, known as “Minha Casa Minha Vida” program (PMCMV), and “Reurb” Act (Law nº 13.465/2017), all recognizing the city as it is besides what was planned, the city of Chapecó, in the state of Santa Catarina, passed legislation on the issue, addressing the theme in a social interest perspective with the goal of surpassing inertia in the land irregularity situation on different areas with different formation characteristics. The research promotes a historical, descriptive and analytical study of the social interest oriented land regularization process in the city, through a global and singular vision on the theme, based on historical, social, environmental and urban characteristics, and also on the public financing of the urban policy concerning regularization and housing. The research identified the implementation and continuity of actions in social interest regularization, through legislation such as PMCMV and “Reurb” and the use of various regularization and normative flexibilization instruments, process at the same time limited by fragmented data and poorly systematized information concerning the coverage of actions in urban planning and the use of its instruments.

Keywords: Land Irregularity. Land Regularization in Social Interest. Public Policy. Urban Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Procedimentos de pesquisa.....	29
Figura 2 - Qual o seu endereço?.....	48
Figura 3 - Localização de Chapecó. Brasil (à esquerda), Santa Catarina (centro) e Chapecó (à direita).....	89
Figura 4 – Evolução da Área Urbanizada (1960-2009)	91
Figura 5 - Extensão territorial Chapecó e Cruzeiro (atual Joaçaba) em 1917	92
Figura 6 - Síntese Chapecó anos 1970-1980	98
Figura 7 - Plano Diretor de 1990 - À esquerda áreas em que residência multifamiliar popular era permitida, à direita zonas em que era proibida.....	102
Figura 8 – Áreas irregulares e consideradas regularizadas até o ano de 2011.....	109
Figura 9 – Áreas irregulares e consideradas regularizadas.....	110
Figura 10 – Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) gravadas entre 2004 e 2010	149
Figura 11 – Relação de realocação de moradores e localização de empreendimentos Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em Chapecó/SC	153
Figura 12 – Relação da localização de empreendimentos Monte Castelo e Expoente em relação a área urbanizada de Chapecó/SC	155
Figura 13 – Relação Legislações - Chapecó/SC (2011 – 2020).	168
Figura 14 – Mapa localização dos Bairros Relativos ao Quadro 39 (2020).....	172
Figura 15 – Gráfico Despesas Habitação 2010 a 2020.....	174
Figura 16 – Áreas Especiais de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária – Plano Diretor 2014.	181
Figura 17 – Áreas de Projetos Habitacionais Irregulares – Plano Diretor de 2014.	182
Figura 18 – Áreas Lajeado São José (2021).	189
Figura 19 – Área Ocupada Lajeado São José (2021).	190
Figura 20 – Áreas em processo de regularização pelo Programa Bairro Legal (2018).	196
Figura 21 – Áreas Irregulares, em Processo de Regularização e Regularizadas (2020-2021).	200
Figura 22 – Entrega do título de propriedade Vila Betinho e Marechal Bormann (2019).	203

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico dos Marcos Legais em nível Federal (1850-2019).	64
Quadro 2 – Origem da irregularidade e instrumentos de regularização aplicáveis. ..	85
Quadro 3 – Irregularidade e Inadequação Fundiária panorama histórico Chapecoense.	106
Quadro 4 – Gestões Governamentais Executivo Municipal de Chapecó/SC	112
Quadro 5 – Marcos Legais de Doação de Terras em Chapecó/SC (1989 – 1991). .	113
Quadro 6 –Marco Legal de Doação de Terras Chapecó/SC (1994).....	114
Quadro 7 –Marco Legal de Financiamento de Unidades Habitacionais Chapecó (1996)	116
Quadro 8 –Marco Legal de Regularização de Loteamento Popular (1996).	117
Quadro 9 –Marco Legal de Regularização de Loteamento Popular (1999-2001)...	118
Quadro 10 –Programa de Regularização Fundiária e Urbanização (2001-2003)...	121
Quadro 11 – Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos (2001-2004).	122
Quadro 12 – Programa de Conjuntos Habitacionais (2002-2004).....	123
Quadro 13 – Programa de Melhorias Habitacionais (2001-2004).	124
Quadro 14 – Marcos Legais do Loteamento Elias Gallon (2001 e 2003).....	125
Quadro 15 – Áreas Desapropriadas para Habitação Popular e Regularização Fundiária (2002).	126
Quadro 16 – Marcos Legais Loteamento – Referência Unochapecó/Efapi (2005 e 2012)	129
Quadro 17 – Marcos Legais da Política Habitacional (2005 – 2006).....	129
Quadro 18 – Marcos Legais da Política Habitacional (2007 – 2009).....	131
Quadro 19 – Sistematização por categoria de legislações.....	137
Quadro 20 – Marcos Regulatórios PLHIS de Chapecó/SC.....	138
Quadro 21 – Déficit Habitacional e Inadequação Fundiária PLHIS Chapecó.	139
Quadro 22 – Condições de moradia CadÚnico – PLHIS Chapecó.....	140
Quadro 23 – Linhas Programáticas e Programas PLHIS Chapecó (2011).....	141
Quadro 24 –Orçamentos considerados no PLHIS Chapecó (2010-2013).....	143
Quadro 25 – Despesa em Habitação do Governo de Chapecó (2010- 2013).....	144
Quadro 26 – Relação de AEIS gravadas no PDC de 2004 a partir de 2006.....	145
Quadro 27 – Relação de Projetos do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em Chapecó.....	150

Quadro 28 – Relação de realocação de famílias em área de risco para o PMCMV.	153
Quadro 29 – Marco Legal de alienação de terra para arrendamento residencial (2013).	156
.....	
Quadro 30 – Marco Legal de Regularização Fundiária (2011).	157
Quadro 31 – Marcos Legais de Processos de Regularização Fundiária (2011).....	158
Quadro 32 – Marco Legal de Gravame de AEIS para produção de HIS (2012).	159
Quadro 33 – Marco Legal de Gravame de AEIS para regularização fundiária de IS (2013).	160
.....	
Quadro 34 – Marco Legal de Alienação Onerosa para Programa de Urbanização e Regularização (2013).	161
.....	
Quadro 35 – Marcos Legais de Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de IS (2015).	162
.....	
Quadro 36 – Marcos Legais de Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de IS (2017-2020).	165
.....	
Quadro 37 – Marcos Legais para Programa de Habitação Popular (2016).....	165
Quadro 38 – Síntese dos dados levantados de Ações voltadas à Habitação de Interesse Social.....	166
.....	
Quadro 39 – Relação do Cadastro da Diretoria de Habitação com o CadÚnico (2020).	170
.....	
Quadro 40 – Relação de Despesas Função com Habitação e Geral Chapecó (2010-2020)	173
.....	
Quadro 41 – Relação de Marcos Legislativos Regularização Edilícia (2003-2020)	174
Quadro 42 – Marcos Legais para Regularização Fundiária Baixa dos Fortes (2009 e 2015).	186
.....	
Quadro 43 – Áreas irregulares Lajeado São José.....	188
Quadro 44 – Marcos Legais Regularização Fundiária (2017-2021).....	207
Quadro 45 – Marcos Legais Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social em Chapecó/SC (2018-2020).....	210
.....	
Quadro 46 – Áreas em processo de Regularização Fundiária e Regularizadas (2015-2018).	211
.....	
Quadro 47 – Caracterização áreas em processo de regularização de interesse social (2021).....	213
.....	
Quadro 48 – Previsão de dotação orçamentária Plano Plurianual (2022-2025)	217

Quadro 49 – Relação de Despesa Função com Habitação e Geral Chapecó - PPA (2022-2025).....	218
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População de Chapecó 1970 - 2020.....	90
--------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
CF	Constituição Federal
CMV	Câmara Municipal de Vereadores
CUEM	Concessão Especial para fins de Moradia
EC	Estatuto da Cidade
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
IS	Interesse Social
PD	Plano Diretor
PDC	Plano Diretor de Chapecó
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMC	Prefeitura Municipal de Chapecó
PIR	Plano Integrado de Regularização Fundiária
Reurb-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RF	Regularização Fundiária
RFIE	Regularização Fundiária de Interesse Específico
RFIS	Regularização Fundiária de Interesse Social
UEU	Usucapião Especial Urbana
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
UAP	Programa Urbanização de Assentamentos Precários
UEU	Usucapião Especial Urbana
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	Tema e Problemática.....	21
1.2	Objetivos.....	27
1.2.1	Objetivo Geral.....	27
1.2.2	Objetivos Específicos.....	27
1.3	Metodologia	27
2	DESIGUALDADE E CIDADE	32
2.1	Aspectos da desigualdade.....	32
2.2	A desigualdade urbana - Má distribuição de cidade.....	34
2.3	O direito à cidade na estrutura legislativa para além da moradia – à cidade....	38
2.3.1	Delimitação teórica do direito à cidade	38
2.3.2	Movimento pela reforma urbana e Constituição Federal de 1988	39
2.3.3	Regulamentação infraconstitucional	42
2.4	O acesso à moradia de interesse social.....	45
2.4.1	Programas e Políticas Públicas Habitacionais de Interesse Social	45
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	48
3.1	O universo da irregularidade urbana – Lei como critério e fronteira	52
3.1.1	Os “fardos” da informalidade.....	57
3.2	Histórico legislativo – A terra	59
3.3	A Lei Federal nº 13.465/2017	66
3.3.1	Entraves entre a lei e o planejamento.....	68
3.4	Regularização fundiária urbana de interesse social.....	75
3.4.1	A Lei Federal nº 13.865/2019	81
3.5	Instrumentos de Regularização Fundiária	83
3.5.1	Instrumentos de Planejamento Urbano para Regularização Fundiária	86
3.5.1.1	Zona Especial de Interesse Especial (ZEIS).....	87

4	CHAPECÓ	89
4.1	Contexto histórico	92
4.1.1	Os colonizadores e a questão fundiária	92
4.1.2	Industrialização, Urbanização – Os Planos e as Leis	96
4.2	Contradições da cidade planejada - Acesso à terra urbana e à moradia	105
4.2.1	Políticas Públicas Habitacionais e de Acesso à Terra	112
4.2.2	O Plano Local de Habitação de Interesse Social	137
4.2.3	Políticas Públicas Habitacionais a luz do Plano Local de Habitação de Interesse Social	150
4.3	Os Núcleos Urbanos Irregulares e a Regularização Fundiária de Interesse Social	176
4.3.1	O Plano Diretor de Chapecó – Lei nº 541 de 2014 e a Regularização Fundiária	177
4.3.2	Regularização Fundiária de Interesse Social em Chapecó (SC)- Do Estatuto da Cidade à Lei Federal nº 11.977/2009	184
4.3.3	Regularização Fundiária de Interesse Social em Chapecó (SC) – As regularizações no contexto da Lei nº 13.465/2017.....	194
4.3.3.1	As áreas em processo de regularização	210
4.3.4	A Lei e a Política.....	216
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
	REFERÊNCIAS	224
	APÊNDICE A – Localização dos Bairros em Chapecó-SC	240
	APÊNDICE B – Quadro de Processos Legislativos	241
	APÊNDICE C – Acesso Mapa Virtual	247
	APÊNDICE D – Caracterização das Áreas em Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social.....	249
	APÊNDICE E – Situação dos Processos de Regularização Fundiária Jul.2019	263
	ANEXO A – Situação dos Entes Federados Frente às exigências do SNHIS ...	268

ANEXO B – Projeto de Regularização Quadro Bormann (junho de 2019).....	269
ANEXO C – Relatório do Programa de Regularização Fundiária (junho de 2018)	270
ANEXO D – Relatório do Programa de Regularização Fundiária (setembro de 2019).....	271
ANEXO E – Áreas em processo de Regularização Fundiária (janeiro de 2020)	272
ANEXO F – Áreas em processo de Regularização Fundiária (2019)	273
ANEXO G – Localização das Ocupações Irregulares (agosto de 2020)	274
ANEXO H – Situação dos Processos de Regularização Fundiária de Interesse Social (julho de 2019)	275

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e Problemática

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Essa desigualdade é marcada por uma profunda cisão entre os que estão no topo e os que estão na base da pirâmide social. A história da construção dessa desigualdade não é recente, tem raízes históricas envolvendo temas caros ao país como a distribuição de terras, o patrimonialismo, o insucesso de políticas públicas e a dificuldade de promoção da mobilidade social (MARICATO, 2015; SOUZA, 2016).

Sem dúvidas, a parte mais prejudicada diretamente pela produção e reprodução da desigualdade é a população que está às margens do acesso aos direitos fundamentais salvaguardados pela Constituição Federal, seja à educação, à saúde, à moradia e demais direitos reconhecidos em acordos internacionais em que o país é signatário. E é nesse contexto dos direitos fundamentais, que o estudo ora proposto, focalizará na temática urbana, considerando que atualmente a maior parte da população brasileira, cerca de 84,72%, vive nas cidades (IBGE, 2010) e são diretamente impactados por essas disparidades.

A desigualdade voltada à questão urbana brasileira começa de forma precedente com a questão fundiária, antes da formação dos centros urbanos e remete ao período colonial, imperial e republicano em que o mero apossamento da terra era continuamente rejeitado para receber tutela normativamente rígida e era executivamente negligente por parte do Estado. Adicionadas as marcas de uma abolição da escravidão tardia, que incluía a exclusão do acesso à terra, e no caso catarinense de processos de expropriação de povos originários e de um sistema de divisão de terras que favorecia imigrantes em detrimento da população tradicional, bem como a impossibilidade da formalidade da propriedade da terra, implicando à irregularidade. Sucendo em parte significativa da população excluída de uma série de direitos, já que a propriedade há muito regula a cidadania (ALMEIDA et al. 2017; AMORE, 2013).

Com a transição do rural para o urbano, nos anos 60 e seguintes, o cenário não viu modificar a segregação socioespacial marcada mais uma vez pelas fronteiras estabelecidas pela lei com as mesmas restrições ao direito dos cidadãos sobre o solo irregular. Com a redemocratização, a construção da legislação urbana recebeu influência da perspectiva dos precursores do movimento que emergiu pela Reforma Urbana, que trouxe no seu ideário o conceito do direito à cidade, aliado ao entendimento da disponibilidade de acesso à infraestrutura urbana e a serviços essenciais, bem como o reconhecimento da cidade construída,

como única alternativa, irregularmente. Os ganhos decorrentes dessa luta conquistaram espaço tanto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, quanto, com a regulamentação por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 em 2001. Tais definições consagradas em âmbito federal ofertam diretrizes, responsabilizam e concedem autonomia e competência de legislar sobre o planejamento e gestão das cidades aos Poderes Públicos Municipais.

Ao mesmo tempo em que há o aumento da população nos centros urbanos, essas legislações que precisam acompanhar o ordenamento municipal já estão inseridas em um cenário de crise. Cidades constituídas por vazios urbanos especulativos, bem como edificações ociosas em área central, espraiamento em áreas de baixas densidades com persistência do modelo de transporte individual, encarecimento dos valores de aquisição e aluguel de imóveis, altos custos do valor da terra que empurraram cada vez mais a população mais vulnerável para longe dos centros urbanos, em locais com infraestrutura deficiente, quando não inexistente, conformação de loteamentos com diversos níveis de irregularidade. Se adiciona a isso os alarmantes dados do déficit habitacional¹ que correspondem a 5,8 milhões de domicílios (FJP, 2019). Paralelamente a mais recente prática de condomínios fechados, segregados, distante da malha consolidada, por vezes igualmente irregulares, disponíveis apenas para os setores de mais alta renda e a produção de demais enclaves fortificados de serviço e consumo que presumem barreiras atitudinais, limitando e condicionando o acesso (CALDEIRA, 2000).

De todos esses fatores o resultado tende a ser o esvaziamento do espaço público, a inexistência de espaços públicos de lazer, mobilidade reduzida, precarização dos transportes coletivos, índices elevados de poluição do ar, de violência urbana, ocupações de espaços sensíveis ambientalmente, patologias sociais, a insustentabilidade urbana, tudo causa e consequência de um desequilíbrio tanto econômico, quanto ambiental e social e a conformação desigual da cidadania para população (CALDEIRA, 2000; ROLNIK,1999; MARICATO, 2015).

¹ Para fundação João Pinheiro, o déficit habitacional é calculado, considerando-se qualquer domicílio no qual se encontre uma das quatro situações: (i) habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos); (ii) coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo); (iii) ônus excessivo de aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou (iv) adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). Para outros cálculos, por exemplo, de inadequação de moradia, são analisados critérios de: (i) carência de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); (ii) adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; (iii) ausência de banheiro exclusivo; (iv) cobertura inadequada; (v) inadequação fundiária. Já a inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou fração ideal do terreno (no caso de apartamento) onde se localiza. Ressalta-se que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais” (identificação dada IBGE) e atinge muitos bairros populares, especialmente subúrbios e periferias das grandes metrópoles (FJP, 2016/2019).

Essa concepção das cidades no que tange, principalmente, ao direito à moradia, alude à existência de dois Brasis, “quicá dois países comunicáveis: o dos que residem e dos que simplesmente habitam”. O dos que se encaixam nos parâmetros urbanísticos estabelecidos pelas legislações vigentes – gabarito, distância mínima entre construções para fins de aeração, área de recuo e permeabilidade do solo, metragem mínima de cômodos – e daqueles que fazem o possível de forma improvisada, com casas autoconstruídas, criam suas próprias regras de vizinhança e ocupação do solo urbano (CORREIA; FARIAS 2015, p.853). Habitações que sustentam o dado estimado de que em 2019 havia mais de 5 milhões de domicílios em aglomerados subnormais², correspondente a quase o dobro identificado em 2010 que era de cerca de 3 milhões (IBGE, 2019).

A definição desses espaços de moradia vem associada muitas vezes à insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território, geralmente com alguma característica ambiental frágil ou perigosa, e é o que se pode chamar de urbanismo de risco (ROLNIK, 1999). A desigualdade dessa produção da cidade implicada no cotidiano urbano remete à alegoria feita por Tavolari (2015, p.18): “a cidade opera como um megafone do direito”, aplicada a questão dos direitos fundamentais, seja pelas suas reivindicações e também na possibilidade de visualizar sua presença ou ausência.

Ao longo dessas últimas décadas, muitos programas foram desenhados em nível federal e municipal, visando atender as necessidades da parcela da população que demanda mais urgência e atenção na dimensão urbana. Especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 e o entendimento da necessidade de priorizar a regularização plena em detrimento das remoções, realizadas principalmente após a instituição do Ministério das Cidades.

Notório ainda nesse sentido foi o maior programa de habitação de interesse social da história do país, intitulado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei nº 11.977/2009, que surgiu com o objetivo, não exclusivamente, mas também, de aplacar os indicadores do déficit habitacional. A legislação foi um grande marco para regularização fundiária urbana brasileira, por ser a primeira lei a tratar da temática, apontando caminhos para

² Essas áreas reúnem características diferenciadas e são identificadas a partir de critérios específicos, entre eles, a ausência de titulação da propriedade, urbanização fora dos padrões vigentes, como vias de circulação estreitas, alinhamentos irregulares nas edificações, tamanho e forma dos lotes desiguais e/ou carências de serviços públicos essenciais, como coleta de lixo, rede de esgoto, água, energia elétrica e iluminação pública. Os aglomerados subnormais são contabilizados por um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes.

resolução da irregularidade disposta no solo urbano. O destino do programa era a apropriação pelos municípios a fim de atender suas necessidades e obrigações no que se refere ao direito à moradia, seja pela produção de unidades habitacionais, seja pela regularização de assentamentos irregulares, tanto de interesse social quanto de interesse específico em áreas urbanas. O programa adotou definições legislativas mais flexíveis para habitação de interesse social e regularização que foram incorporadas por meio de instrumentos específicos disponíveis no Estatuto da Cidade pelos Poderes Municipais.

Nessa esteira de proposições de legislações e programas que incidem sobre o cenário urbano brasileiro, em dezembro de 2016, foi sancionado em regime de urgência a Medida Provisória nº 759, com o objetivo de dispor sobre a regularização fundiária *rural e urbana*, substituindo integralmente os dispositivos presentes na Lei nº 11.977/2009, do PMCMV, que então dispunham sobre os procedimentos de regularização fundiária urbana. A MP foi convertida na Lei Federal nº 13.465 no ano de 2017, conhecida como a Lei de Reurb, e de forma adicional instituiu as normas gerais e procedimentos por meio do Decreto nº 9.310/2018.

Quando uma alteração legislativa em nível federal é promovida por meio de uma medida provisória, é entendido que para os gestores públicos a temática é uma pauta que merece urgência em ser tratada³, ainda mais porque tanto a proposição da MP, quanto a sua conversão em Lei se dão em meio à truculenta crise política⁴ na esteira da recessão econômica enfrentada pelo país com início em 2014, que aponta o baixo investimento na produção habitacional de interesse social por meio de programas em nível federal.

A história de políticas urbanas e habitacionais brasileiras, bem como a atuação do Estado, principalmente em nível local, de defender os interesses da coletividade não oferece expectativas tão otimistas de efetividade da legislação com base nas antigas experiências, principalmente porque apesar de a regularização fundiária não ser um instrumento que tem por objetivo resolver os problemas de planejamento urbano das cidades, já que condicionado a áreas

³ Questionamentos quanto à urgência da matéria, bem como argumentações sobre a inconstitucionalidade da lei e ausência de isonomia nos procedimentos da regularização fundiária serão tratados mais adiante relacionando os processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs) no Capítulo 3.

⁴ A crise política enfrentada teve início nos anos anteriores com alguns marcos importantes. Inicia-se com os movimentos das “revoltas urbanas de junho de 2013” (MARICATO, 2017, p.15), posteriormente ao processo de eleição em 2014 e especialmente ao impeachment no ano de 2015 da então presidente Dilma Rousseff. Há amplo debate e divergência de entendimentos sobre as reais motivações e justificativas políticas e econômicas desses episódios e também da consequente efetivação da destituição do cargo da chefe do Executivo. Este último, sobretudo, dado que o processo realizado pelo Congresso Nacional utilizou em diversos momentos de argumentos alheios ao tema central de responsabilidade fiscal e sem argumentos jurídicos concretos para votar de maneira favorável ao impedimento. Sobre o assunto, incluindo os processos democráticos, dentre outras obras Mafei (2021) e Viera (2018).

específicas, o aceite de determinadas conformações, sem a devida atenção socioespacial para as áreas, interfere no planejamento da cidade como um todo e também na condição urbanística em que a população ficará de forma legitimada e institucionalizada submetida. Isso condicionará a atenção e rigor com a instrumentalização da nova legislação pelos municípios, já que dependerá do Poder Público Municipal definir como e em que tempo se dará o procedimento da regularização dentro das suas características específicas.

Nesse sentido, o trabalho aqui proposto tendo em vista que a regularização fundiária de interesse social admite diferentes especificidades em cada cidade brasileira, considerando que não é uma política pública replicada integralmente já que implica o (re)conhecimento do espaço territorial nas dimensões sociais, geográficas, ambientais, políticas, administrativas, econômicas e culturais e com o objetivo de promover um estudo voltado para compreensão aprofundada e objetiva, opta por escolher a cidade de Chapecó-SC como caso a ser analisado, tendo em vista que o município tem promovido ao longo dos anos programas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social, com base nas legislações federais e mais recentemente via regulamentação do processo administrativo de Reurb, por exemplo, pelo Decreto Municipal nº 38.366/2020 em consonância com o novo paradigma proposto pela Lei nº 13.465/2017.

A opção da cidade de Chapecó também é ressaltada pelo vínculo que autora estabelece com a cidade, facilitando, em alguma medida, o acesso a informações e a compreensão da dinâmica urbana, além, de suma importância, por ser a maior cidade do oeste do estado de Santa Catarina, com significativa influência econômica, cultural e política, não apenas nas cidades da mesma região do estado, mas também no noroeste do Rio Grande do Sul e sudoeste do Paraná (FUJITA, 2013).

A situação de irregularidade que é secular na cidade remete às intensas disputas territoriais que eram frequentes na região e que, revelam a herança de uma estrutura territorial desigual. Também, não diferente das demais cidades brasileiras o impulso da urbanização entre as décadas de 1970 e 1980 fez com que os investimentos municipais, federais, bem como a influência do capital agroindustrial e a pressão do capital imobiliário tornassem o preço dos terrenos dotados de infraestrutura nas áreas centrais e circunvizinhas elevados, impossibilitando que o imenso contingente populacional desprovido de rendimentos suficientes que afluía para a cidade, atraído pela oferta de emprego, fosse inserido no mercado formal de terras. Esse apoio também se deu com as legislações de Planos e Zoneamentos aprovados ao longo da história

chapecoense. Consequência disso foi a instalação da população de mais baixa renda em áreas periféricas, próximas das agroindústrias, em loteamentos irregulares ou aprovados e implantados pelo município com baixíssimo nível de infraestrutura, formatando um caráter concêntrico de desigualdade, marcado pela dicotomia centro x periferia, que persiste no contexto da desequilibrada rede de infraestrutura, serviços e equipamentos da cidade (RECHE, 2008; LALANA, 2015; NASCIMENTO, 2015).

Mesmo que ao longo da última década o município tenha promovido programas de regularização fundiária, os levantamentos realizados ao longo dos anos são imprecisos, pouco sistematizados e revelam inclusive uma dificuldade de acesso a dados institucionais adequados. Em último levantamento realizado no ano de 2019 houve a identificação de ao menos 61 áreas irregulares, contemplando áreas urbanas e rurais, públicas e privadas. Soma-se a isso um cadastro de mais de 7 mil famílias requerendo acesso a programas habitacionais. O que revela uma clara oposição entre uma cidade com longo histórico de planejamento, aquecido mercado imobiliário e a efetiva construção da cidade e o acesso à moradia digna.

Os processos de regularização fundiária na cidade se deram até o momento por meio de procedimentos e processos que envolvem instrumentos diversos: usucapião coletiva em áreas de ocupação privadas, além da demarcação de ZEIS, desafetações e alienações onerosas em áreas públicas, e são representados pela irregularidade presente em execução de loteamentos clandestinos, loteamentos de interesse social instituídos pela própria prefeitura sem infraestrutura básica, ocupação de terras públicas e privadas e parcelamentos clandestinos, além da edificação dos imóveis irregularmente. Tudo disposto com um vasto arcabouço legislativo municipal que ora regulariza e ora estabelece novos padrões de irregularidade.

Frente ao quadro exposto, tendo em vista as recentes legislações voltadas à regularização fundiária de áreas de interesse social do caso proposto, se pretende realizar a pesquisa com vistas a identificar possíveis caminhos de resposta para o seguinte questionamento: De que forma os marcos legais de regularização fundiária influenciaram a promoção de regularização fundiária de interesse social em Chapecó-SC?

Espera-se que com os resultados seja possível identificar de que forma a política pública de regularização fundiária de interesse social é capaz de avançar na promoção do direito à cidade, contribuir ou sucumbir no processo de equacionar a divisão desigual de direitos no espaço, e possivelmente propor alternativas de enfrentamento. De forma prática, esse trabalho poderá auxiliar os atores envolvidos no processo de gestão e planejamento urbano a debater os

modelos vigentes e suas potenciais melhorias com novas possibilidades, calcadas nas experiências legislativas e práticas de regularização.

1.2 Objetivos

Para dar suporte ao caminho da exploração da temática e problemática que esse trabalho se propõe a desenvolver se delimita um objetivo geral que balizará a organização deste trabalho, seguido pelos objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

Diante da irregularidade fundiária urbana e dos marcos legislativos relativos à regularização fundiária, *analisar* a promoção da regularização fundiária de interesse social, utilizando como referência o caso de Chapecó, Santa Catarina.

1.2.2 Objetivos Específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- identificar aspectos conceituais e operacionais da legislação de regularização fundiária de interesse social;
- identificar o surgimento e consolidação das áreas incluídas nos programas de regularização fundiária de interesse social no contexto histórico e de desenvolvimento urbano de Chapecó-SC; e
- investigar a instrumentalização dos processos de regularização fundiária de interesse social por meio dos programas e marcos legislativos propostos na cidade de Chapecó-SC.

1.3 Metodologia

A pesquisa proposta terá base exploratória, com tratamento qualitativo tendo como caso empírico de análise a cidade de Chapecó, localizada no estado de Santa Catarina. A pesquisa considera os variados aspectos pertinentes ao fato estudado, em uma visão global da política urbana e habitacional, sobretudo as legislações, e singular do contingente de irregularidade e da regularização fundiária de interesse social nos casos específicos, situados

em um contexto histórico de formação, de modo a possibilitar a familiarização com o objetivo do estudo com vistas à descoberta, bem como a explicação dos acontecimentos e do aprimoramento das ideias (GIL, 2002; GONÇALVES, 2014; PILOTTO et. al, 2019).

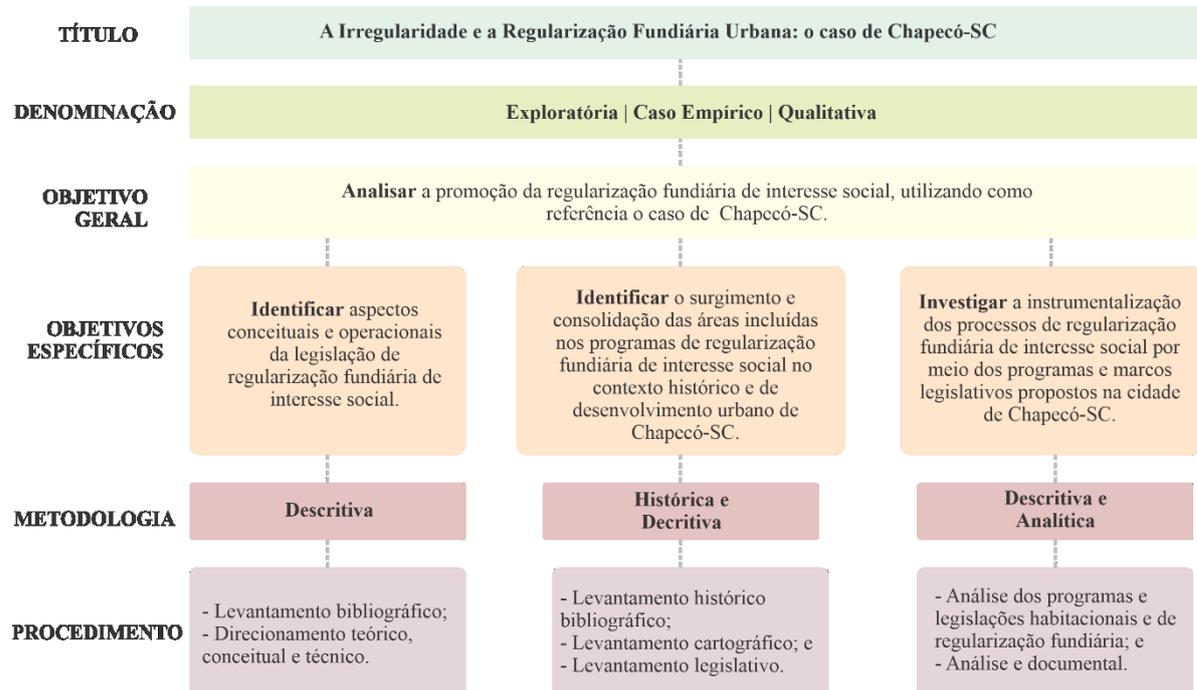
Para essa pesquisa realizou-se uma revisão bibliográfica narrativa que se caracteriza por ter uma temática mais aberta, sem exigir um protocolo rígido de trabalho, permitindo contato com diferentes disciplinas (CORDEIRO, 2007). A seleção da bibliografia foi feita de forma arbitrária, com o direcionamento teórico que serve como base para o trabalho abordando definições conceituais e jurídicas.

A exploração empírica no caso de Chapecó/SC se faz a partir das políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária, retomando o contexto histórico e a partir das incidências locais das aprovações de legislações federais pertinentes à temática. Considera-se como marcos gerais a Lei Federal nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 11.977/2009 que imputou ao município a constituição do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), até a aprovação da lei de Reubr nº 13.465/2017, e as suas conseqüentes apropriações em nível local. A pesquisa assumirá para tanto um perfil histórico, descritivo e analítico.

Se seguirá um método adaptado da proposta das autoras Pilotto, Gonçalves e Pollini (2019, p.91) que sugerem a análise de programas de regularização fundiária levando em consideração: (i) uma visão global, em que se analisa determinada situação a partir da totalidade do território e no contexto da política e planejamento urbano e habitacional tanto em nível federal quanto local, situando a regularização neste âmbito; (ii) e uma visão singular em que as especificidades urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas de cada caso são levantadas a fim de verificar quais são as definições de ações e estratégias para solução dos problemas diagnosticados, assim como o rol dos parâmetros e exigências a serem flexibilizados

Buscando atender aos critérios de **identificação e investigação**, propostos nos objetivos específicos, são elencadas as metodologias e procedimentos com vistas a atender ao objetivo geral do estudo ora proposto, conforme a Figura 1 e texto descritivo na sequência:

Figura 1 - Procedimentos de pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o caminho apontado, para cada objetivo específico se definirá o procedimento e as etapas de realização da pesquisa:

Objetivo específico 01 - *Identificar aspectos conceituais e operacionais da legislação de regularização fundiária de interesse social.*

Procedimento: Por meio do levantamento bibliográfico e documental é realizado o direcionamento teórico, conceitual e técnico que serve de base para fundamentação do trabalho. Abordando as concepções nas matérias de direito urbanístico com foco na regularização fundiária e de planejamento urbano, inseridos no contexto histórico legislativo brasileiro.

Etapa 01: Descrição do cenário de persistência da desigualdade brasileira, especialmente levando em consideração a questão urbana nas cidades e dicotomias intra-urbanas.

Etapa 02: Descrição da problemática da irregularidade e as questões operacionais a fim de identificar os principais entraves dados pelo tema para que sirva de fundamentação para análise do caso proposto.

Etapa 03: Descrição do histórico legislativo da terra urbana, da regularização fundiária e descrição dos principais tópicos pertinentes à matéria envolvendo a lei como fronteira entre a cidade legal e ilegal e os fardos à cidadania e ao espaço urbano.

Objetivo 02 – Identificar o surgimento e consolidação das áreas incluídas nos programas de regularização fundiária de interesse social no contexto histórico e de desenvolvimento urbano de Chapecó-SC.

Procedimento: Com base em estudos já realizados do contexto de evolução urbana no caso de Chapecó que consideram a incidência da legislação, por meio dos sucessivos planos diretores, zoneamentos, decretos e leis complementares, bem como a ação do Poder Público Municipal, identificar como se deu a conformação urbanística, relacionando com demais trabalhos a respeito da segregação socioespacial a fim de identificar a consolidação e as ações despendidas às áreas irregulares de interesse social no contexto de Chapecó. De forma auxiliar serão considerados demais levantamentos bibliográficos, legislativos pertinentes e cartografias.

Etapa 01: Verificar o histórico de constituição urbano, as interferências da colonização, dos planos e da industrialização.

Etapa 02: Verificar as ações dadas pelos programas habitacionais e pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no caso chapecoense e consequente implantação de programas federais de gestão municipal, incluindo os dispêndios econômicos.

Etapa 03: Identificar as ações em habitação e regularização fundiária por meio dos levantamentos legislativos pertinentes ao interesse social.

Objetivo 03 - Investigar a instrumentalização dos processos de regularização fundiária de interesse social por meio dos programas e marcos legislativos propostos na cidade de Chapecó-SC.

Procedimento: Investigar, por meio de levantamento bibliográfico, documental e legislativo, coleta de dados em órgãos públicos, como a Prefeitura Municipal de Chapecó, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Diretoria de Regularização Fundiária e Diretoria de Habitação, Câmara de Vereadores, Ministério Público e Defensoria Pública, as ações referentes ao Programa de Regularização Fundiária, suas especificidades locais e às ações voltadas aos núcleos irregulares em processo de regularização fundiária de interesse social.

Etapa 01: Verificar o arcabouço legislativo municipal, planos, programas, legislações, dados quantitativos e dotações orçamentárias.

Etapa 02: Regularização Fundiária de Interesse Social caso a caso:

Fase (a) - As áreas em processo de regularização fundiária de interesse social e as dimensões de análise:

(i) histórico de formação: em que se considera qual é a origem da irregularidade, se em loteamento de interesse social instituído pela própria municipalidade; loteamento clandestino; ocupação em área pública; ou ocupação em área privada;

(ii) dimensão social: especificamente voltadas às áreas de interesse social;

(iii) dimensão registral: investigação das relações de posse e propriedade, processos judiciais envolvidos e resoluções;

(iv) dimensão ambiental: identificação da presença de áreas de preservação ambiental ou outras questões ambientais pertinentes, além das liberações a elas atribuídas;

(v) dimensão planejamento urbano: análise da relação com os instrumentos de planejamento urbano vinculados ao Plano Diretor;

(vi) dimensão urbanística: identificar o teor da legislação voltada aos projetos de regularização, a fim de verificar as delimitações urbanísticas, quantitativos, parâmetros de flexibilização de áreas desde o lote até o parcelamento do solo incluindo as destinações áreas públicas em relação ao mínimo estabelecido pelo planejamento urbano ou demais legislações pertinentes.

2 DESIGUALDADE E CIDADE

2.1 Aspectos da desigualdade

A desigualdade é produto de uma herança de injustiça social que persiste no caminho de excluir parte significativa da população brasileira do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania (HENRIQUES, 2000). Assumindo a desigualdade como um dos principais problemas a serem enfrentados nas suas múltiplas facetas que desde 1988, por meio da Constituição Federal, um dos objetivos fundamentais é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A desigualdade em essência é caracterizada pela ausência de equilíbrio. No aspecto social, o desequilíbrio é associado ao alcance distinto de renda, serviços, bens, possibilidade de consumo e, especialmente, de direitos. Com foco nas análises da cidade e do espaço urbano, a desigualdade encontra expressão, por exemplo, nas diferentes possibilidades de acesso à moradia, saneamento, segurança, saúde, educação, que refletem a maneira como a sociedade está organizada e que, por vezes, impõem diferenciações mais profundas que as de renda em grupos de gênero, raça, etnia, de faixas etárias, religiosos, culturais e nas suas interseccionalidades.

A desigualdade não é obstáculo apenas para o Brasil, em um mundo que adota predominantemente o sistema capitalista, Bauman (2013) questiona “A riqueza de poucos beneficia todos nós?”. O sociólogo desenvolve a questão da desigualdade em nível global, apontando que os países se localizam em patamares bastante distintos de equidade tanto internamente quanto externamente, geralmente em pé de competição. Dados apresentados pelo autor de um estudo realizado pela Universidade das Nações Unidas do ano de 2000, identifica que 40% dos bens globais, à época, pertenciam a 1% de adultos, enquanto 10% dos ricos possuíam 85% do total da riqueza do mundo. O autor aponta a inferência de Jeremy Warner (apud Bauman, 2013) quando constata que embora indesejável da perspectiva social, a desigualdade crescente de renda não seria tão importante necessariamente se todos estivessem enriquecendo juntos, no entanto, o que se percebe é que as recompensas do progresso econômico vão para um número muito menor de pessoas que já recebem altas rendas.

Esse afastamento entre topo e a base é prejudicial principalmente quando se leva em conta os apontamentos de Medeiros (apud SOUZA, 2018), tomando como pressuposto o caso brasileiro, que observa que há nos ricos uma importância social, econômica e política,

evidenciando que é a classe que detêm poder, e que normalmente é capaz de converter recursos econômicos em capital político, o que faz deles um dos grupos sociais que mais influencia os rumos do desenvolvimento nacional.

O sociólogo Souza (2016) descreve que o debate sobre a desigualdade é geralmente movido por crenças, ideologias, experiências pessoais, e dificilmente calcado em bases de dados comprometidas com evidenciar a realidade e não por um motivo simples, do ponto de vista metodológico, a escassez de dados e informações é um problema crônico. Mesmo que os dados sejam incapazes de explicar a realidade, já que precisam caminhar junto com análises sociais, antropológicas, histórias e etc., ao menos colaboram para trazer luz às problemáticas persistentes e recorrentes dos mais prejudicados. O autor afirma que seria descabido considerar que a industrialização e a urbanização são irrelevantes para a dinâmica da desigualdade brasileira, já que o quadro não se alterou ao longo da história, inclusive a distribuição secular desigual da estrutura fundiária que condicionou o desenvolvimento do país no último século.

A pesquisa feita por Souza (2016) revela que apesar dos anos 2000, no Brasil, terem sido de recuperação econômica e prolongada redução do coeficiente de Gini⁵, gerando um otimismo atribuído em grande medida à combinação entre democracia, responsabilidade fiscal e consolidação de um Estado de Bem-Estar mais redistributivo, viu decair logo o sentimento na próxima década, especialmente com a recessão de 2014-2016, aliado à instabilidade e fatores políticos decorrentes desse período. Se por um lado os anos 2000 melhoraram as condições dos que estavam mais abaixo da pirâmide e que depois impactou no decréscimo da situação, a mesma característica não acometeu os mais ricos, houve mais uma redistribuição entre os 80% mais pobres, e não dos mais ricos para os mais pobres.

Maricato (2017, p.22), com vistas a ler o ambiente que se desenhava, sobretudo a partir das manifestações de junho de 2013 que precederam a crise, identifica que “vivemos um paradoxo, quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e, em menor escala no transporte urbano, a condição de vida piora radicalmente”.

Se as linhas que definem quem é rico no Brasil, ao menos, em teoria parecem delimitadas, em termos de renda, domínio de propriedades, poder político e acesso a bens, segundo o IBGE (2018), no Brasil, não há uma linha oficial de pobreza. As réguas para medir

⁵ Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico Corrado Gini e é usada para medir a desigualdade de distribuição de renda. É uma variável entre 0 e 1, que quanto mais próximo de 1, mais desigual. É usado em campos de pesquisa como a sociologia, economia, engenharia dentre outros.

são construídas a partir de critérios adotados especificamente em cada caso, já que a intensidade da questão passa por diversos níveis de desigualdade e privações mesmo entre os mais pobres, às vezes dentro da mesma residência. Para Maricato (2003) a exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores, por exemplo, a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, as desigualdades de raça, étnicas, gênero, origem, nacionalidade e principalmente, a ausência de cidadania.

Síntese de Indicadores Sociais (2018), elaborada com dados subsidiados pelo IBGE, aprofunda as análises a respeito das condições de vida da população brasileira e indica que segundo a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial (rendimentos de até US\$5,5 por dia, ou R\$ 206 por mês) houve um aumento de 0,8% de pessoas pobres no Brasil do ano de 2016 para o ano de 2017. Em números absolutos esse contingente quer dizer que a variação é de 52,8 milhões para 54,8 milhões. Nos estados do sul do país o salto de famílias abaixo da linha da pobreza foi de 1,5% em 2014 para 2,5% em 2017. A atribuição dessa piora pode ser dada especialmente, não a primeira, mas a mais recente crise política e a recessão econômica⁶ que teve início em 2014. O cenário de 2017 em diante foi impactado por novas camadas tanto no âmbito político quanto econômico, interno e externo, na esteira da pandemia causada pelo novo coronavírus, Covid-19, em que o balanço da crise vivenciada só será passível de mensuração no seu contexto geral nos próximos anos.

Toda essa desigualdade se encontra evidenciada nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras e geram movimentações políticas, já que encarregam aos poderes municipais a leitura do espaço urbano e a identificação dos aprofundamentos dessa crise. A toda essa problemática, o ambiente urbano reflete aquilo que Maricato (2017) chama de “melancolia na desigualdade das cidades”, decorrente da má distribuição das cidades.

2.2 A desigualdade urbana - Má distribuição de cidade

A má distribuição de cidade no Brasil remonta ao século XIX, ainda quando se inicia a formação do mercado de terras por meio do sistema de sesmaria, que impacta até hoje a divisão fundiária do país. Com o fim desse sistema e, por conseguinte a promulgação da Lei de Terras em 1850, a terra passou a ter valor e ser cativa, e serviu como preparo do país para a

⁶ Para compreender o debate a respeito da recessão, ver OREIRO (2017) A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. Estud. 31 (89), jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>. Acesso em: jun.2019.

abolição da escravatura que se deu só em 1888, depois de três séculos de exploração. Promove-se a passagem para trabalho assalariado, se reitera a concentração de terras, renda e poder para poucos proprietários e deixa à margem os mais pobres, dando início ao processo de urbanização excludente no país (FERRARA; DENALDI, 2019; MARICATO, 2003).

Para condição excludente da urbanização brasileira, com início no século XX, Maricato (2015) afirma que o problema da crise urbana não se resolve apenas com a distribuição de renda ou de salário. Para a autora, as crises urbanas são resultado de uma luta que é travada entre as relações de capital, trabalho e ambiente construído e, diante disso, considera que mesmo que haja o aumento do salário, e que seja possível por meio disso comprar bens como carros, motos e eletrodomésticos, esse salário será absorvido pelo custo da cidade, a saída é a resolução por intermédio de políticas públicas, ressaltando que para além da escala individual da casa, vivemos na cidade.

Essa relação do atendimento da cidade aos diferentes cidadãos com diferentes rendas, poderá ser compreendida como as diferentes condições para acessar, por exemplo, a moradia, as oportunidades de emprego, os serviços públicos e privados e aos equipamentos urbanos. A impossibilidade ou deficiência no acesso dessas condições evidencia que a segregação urbana separa grupos em locais diferentes, com base no sua acessibilidade, o que gera consequentemente uma desintegração da vida comunitária, já que ao não oferecer oportunidade de contato, enfraquece as relações sociais, relegando a alguns o vínculo com o local e com as dinâmicas precárias do espaço em que estão inseridos, enquanto a parcela de cidadãos mais ricos não precisa se privar das suas escolhas, ou mesmo de se vincular com o espaço local, já que inseridos em uma dinâmica que extrapola relações com o espaço local, quiçá nacional.

É possível inferir, diante do exposto, que há uma relação com o fator da localização que especializa essa segregação. No sistema capitalista vigente, tudo e inclusive a cidade é uma mercadoria, no entanto, há capitais especiais, entre eles os que se dão pela ligação com o solo urbano, como o de uso habitacional, que cria uma especificidade dentro do capitalismo, já que o valor dessa mercadoria se altera conforme a sua localização. Esse valor se caracteriza pela infraestrutura disponível e necessária para tornar o solo edificável, as construções que já existem nele, a sua acessibilidade, demanda e também pelas características ambientais (FERREIRA, 2005; MARICATO, 2015; VILLAÇA, 2012). Villaça (2012) ao analisar o espaço intra-urbano no Brasil faz um estudo que identifica em diferentes cidades brasileiras como as relações de favorecimento de setores específicos e investimentos públicos aplicados nessas

áreas são capazes de estruturar desigualmente o espaço urbano, com base na localização, que joga a parcela da população mais pobre para “fora” da cidade, excluídas das benesses urbanas, não sempre, mas geralmente marcado pela relação centro x periferia.

Para Ferrara et al. (2019) a impossibilidade de acesso à moradia digna para população de mais baixa renda, pode ser explicada levando-se em consideração o conceito de espoliação urbana⁷ desenvolvido por Kowarick (1993), mesmo que o acesso à terra urbanizada já não se dê mais predominantemente pelos impulsos produzidos pela expansão industrial, somando ao conceito contemporâneo formulado por Pereira (2016 apud Ferrara, 2019) que evidencia que para além das condições de exploração do trabalho a impossibilidade de moradia digna se deve a um processo crescente de valorização imobiliária.

Na escala intra-urbana, essa desigualdade socioespacial, configurada, particularmente pelo uso habitacional, poderá ser lida na cidade a partir de uma *divisão econômica do espaço* e de uma *divisão social* do espaço. A divisão econômica se caracteriza por padrões de uso do solo definidores do núcleo central de negócios e arredores, de subcentros e eixos comerciais espontâneos ou planejados, especializados ou hierarquizados, áreas de concentração industrial, terminais de transporte, dentre outros tipos de uso. A divisão social do espaço urbano evidencia um complexo mosaico de áreas sociais, cada qual caracterizada por uma relativa homogeneidade interna e heterogeneidade entre elas, que podem ser identificadas pela combinação de atributos e indicadores de status socioeconômico, infraestrutura, migrações, características familiares e até étnicas. O preço da terra e a proximidade dos centros de negócio, áreas com amenidades naturais ou socialmente criadas e de áreas fabris, desempenham papéis essenciais na estruturação desse mosaico social. O que deixa claro que a localização é mais interessante quanto mais houver significativo trabalho social para produzi-la e torná-la mais atrativa dentro de uma determinada aglomeração urbana (CORRÊA, 2007; VASCONCELOS; CORRÊA; PINTUADI, 2013 apud NASCIMENTO, 2015; FERREIRA, 2005).

As localidades mais negativamente impactadas por processos de desigualdade são definidas pelo IBGE como *aglomerados subnormais*, na cidade de Chapecó/SC, por exemplo, em levantamento preliminar foram identificadas ao menos oito áreas. Consenso entre os

⁷ Kowarick (1993) resume que o problema habitacional deve ser equacionado com vistas a dois processos interligados. O primeiro tem referência nas condições de exploração do trabalho, e mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos diversos segmentos da classe trabalhadora. Já o segundo é a espoliação urbana que trata-se do somatório de extorsões que se operam por meio da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que se lapidam no âmbito das relações de trabalho.

teóricos e estudiosos da área é a de que esses dados não revelam a totalidade da informalidade e precariedade urbana, já que podem apresentar dados distorcidos para mais ou para menos, visto que não há um critério exato para definir como se dá a precariedade nas diferentes cidades do país (CARDOSO, 2016; FERNANDES, 2011).

Para essa desigualdade socioespacial há vários agentes produtores, fatores econômicos e políticos que contribuem para sua formação, havendo particularidades que incluem a sua localização regional, já que são muitos os sistemas, principalmente econômicos que condicionam potencialidades e deficiências internas. No entanto, é possível reconhecer alguns processos com foco espacial restrito à cidade que se apresentam em maior ou menor grau e que contribuem para formação desigual do espaço urbano, dentre eles (i) a ausência de uma política pública que regula o valor da terra, sobretudo em relação à infraestrutura e seu preço, bem como a ausência de aplicação das políticas já disponíveis; (ii) a dotação diferenciada de investimentos nos espaços da cidade; (iii) taxaço de tributos diferenciada, por exemplo o IPTU; (iv) uma política clientelista de expansão das áreas urbanas sem infraestrutura ou com infraestrutura precária; (v) influência dos agentes econômicos privados, que produzem o espaço, incluídos proprietários de terra, incorporadores e empreendedores; (vi) a especulação imobiliária; (vii) em alguma medida, a dinâmica demográfica; (viii) a dinâmica econômica e o mercado de trabalho; (ix) a dinâmica do mercado de terras; (x) a ordem jurídica brasileira e a sua vinculação com a sociedade em relação às dimensões do tradicionalismo e hierarquia social, além disso, a fraca posição do Judiciário na defesa dos interesses coletivos; (xi) a segregação voluntária; (xii) legislação urbanística rigorosa, que condiciona o uso e ocupação do solo; (xiii) legislação urbanística com expressiva carga formal; e (xiv) problemas de gestão urbana (FERNANDES, 2011; MARICATO, 2015; NASCIMENTO 2015; NASCIMENTO, 2017; ROLNIK, 2003; CRAWFORD, 2017; VILLAÇA, 2012).

Alguns desses processos serão evidenciados ao longo do trabalho, quando analisados no caso específico da cidade de Chapecó que condicionam ou condicionaram o processo de urbanização. Desde já, no entanto, é possível inferir com base em Ferrara et al (2019) que a mercantilização da terra e a instrumentalização do espaço pela urbanização em um processo capitalista interdita a dimensão humana de morar na cidade, interferindo especialmente no que se pode considerar desejável e necessário como os, já citados, acessos a infraestrutura, emprego, serviços, exercício da cidadania e demais aspectos que permitem a fruição do direito à cidade.

2.3 O direito à cidade na estrutura legislativa para além da moradia – à cidade

O termo direito à cidade apesar de ter sido cunhado há quase seis décadas e no Brasil ter integrado as reivindicações dos movimentos sociais, principalmente de moradia, presentes na Assembleia Nacional Constituinte, ganhou visibilidade recente, no que Maricato (2017, p.15) intitula de “as revoltas urbanas de junho de 2013”.

É fundamentalmente um dos objetivos do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 conforme o art. 2º, inciso I, a “garantia do direito a cidades sustentáveis”. A recorrência do conceito revela uma necessidade de urgência temporal em dirimir desigualdades que as cidades não estão dando conta de suprir no longo prazo.

2.3.1 Delimitação teórica do direito à cidade

A delimitação teórica do direito à cidade tem como precursor, o teórico Henri Lefebvre. O termo é cunhado movido pela reflexão acerca das mudanças promovidas na capital francesa, Paris, comandadas pelo prefeito Haussmann, pelo urbanismo positivista, que se apoiava na destruição dos locais tradicionais, para em seu lugar construir novos bairros com edifícios altos e grandes vias que transformavam a rotina e a maneira de viver na cidade. Entendia o autor que essas alterações faziam com que a cidade assumisse um valor de troca, tal qual uma mercadoria e, por conseguinte, além de expulsar os trabalhadores do centro, desintegrava a vida comunitária, entendida como valor de uso.

Lefebvre (2016) em 1972 relata que o conceito foi elaborado pensando nos habitantes dos subúrbios, na segregação e no isolamento que estavam. O autor explica que o direito à cidade não se trata de um direito no sentido jurídico do termo, mas de um direito semelhante aos que se encontram estipulados na célebre Declaração dos Direitos do Homem, constitutiva da democracia. Mesmo que tivesse consciência de que esses direitos nunca são literalmente cumpridos, são capazes de servir como referência para definir a situação da sociedade.

O conceito também lança luz sobre os temas da precariedade das periferias, evidenciando que mesmo em continentes separados, com processos históricos e culturais distintos, a segregação urbana é comum, em processo similar de afastamento e expulsão dos mais pobres para áreas distantes da centralidade, condicionados à segregação econômica, social e cultural. No Brasil o conceito do direito à cidade aglutina as preocupações e problemáticas típicas das cidades e se molda à história conforme a urbanização se expande e impõe novos

desafios, sendo adotado posteriormente a própria legislação vinculada à função social da cidade e da propriedade.

Em sua dissertação de mestrado Nabil Bonduki⁸ (1986, p.45 apud Tavolari) periodizou o termo do direito à cidade, atribuindo aos processos que acometiam o país ainda durante os anos de 1945 e 1947 marcados pela luta dos movimentos sociais urbanos em São Paulo, reunindo as demandas das periferias que giram em torno da “formação de uma consciência do direito à cidade – ou seja, aos equipamentos urbanos (água, luz, transporte, pavimentação, escolas e etc.)”. Já na segunda fase, pós-1964, o vínculo segue fortalecido com as reivindicações anteriores e se soma a questões mais amplas, como a cidadania e a democracia.

Alinhado a esse pensamento lefebvreviano, para o sociólogo e economista Jacobi (1986) o conceito do direito à cidade é atrelado à cidadania, é a representação da possibilidade de transformar o cotidiano para que cada habitante possa de fato habitar e participar plenamente do espaço onde vive. Essa reflexão se apóia na afirmação de que a cidade não é fruto do acaso, e sim produto da história, especialmente da concentração do poder econômico e político nas mãos de poucos e da desigualdade e segregação da maioria.

Fato é que todos esses movimentos ativos e reflexões deram conteúdo a um movimento que teve início ainda nos anos 60 e fazem parte da constituição do vigoroso Movimento Nacional de Reforma Urbana, que unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade, compreendido pela justiça urbana, concomitantes à luta contra a ditadura e pela democratização do país (MARICATO 2017, p.9).

2.3.2 Movimento pela reforma urbana e Constituição Federal de 1988

A movimentação acontecia aliada às Reformas de Base, propostas no governo João Goulart, que tinha dentre as pautas unificadas as reformas agrária, educacional, tributária, administrativa e a urbana. Os encaminhamentos visavam uma reforma estrutural, a fim de diminuir as desigualdades que se intensificaram com o êxodo rural, em decorrência da mecanização do trabalho no campo, precarização da mão de obra, industrialização e conseqüentemente urbanização que apontava a desigualdade socioespacial. A Reforma Urbana

⁸ BONDUKI, Nabil. Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1986.

se definia como “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SERRAN, 1976 apud AMORE, 2013, p.26).

A organização pela Reforma Urbana aconteceu no ano de 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), no Seminário de Quitandinha, em Petrópolis e também em São Paulo, que tinha entre os principais temas a estrutura fundiária e a habitação, pautados na justiça social na cidade. O problema da habitação era visto como decorrência do subdesenvolvimento e da disparidade entre a renda da população e os preços para locação e aquisição para habitação. Nas conclusões do seminário brasileiro afirmava-se a habitação como, “direito fundamental do homem e da família”, sendo um “elemento fundamental do padrão de vida”, alinhado a isso, a necessidade de reflexões sobre o direito e os limites de uso do solo da propriedade privada, bem como pela intenção em cercear a especulação imobiliária que interferia no valor na terra (AMORE 2013, p.26). O movimento despontava como capaz de articular uma grande demanda de pessoas interessadas nos rumos que o espaço urbano desigual estava prospectando. No entanto, com o golpe militar no ano seguinte, em 1964, a reflexão ampla a respeito do urbano perdeu espaço.

É no contexto da abertura democrática na década de 80, com vistas à redemocratização, que a proposta da Reforma Urbana ganha novo fôlego. O cenário na década era de uma profunda crise urbana, que decorria de uma diversidade de deficiências no processo de urbanização. A desigualdade se combinava diversos fatores, dentre eles, a segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia; a natureza elitista e tecnocrática que limitava a intervenção governamental; a baixa qualidade política do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais; a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta, de natureza civilista, centrada no direito à propriedade (MARICATO, 2010).

Em 1983, com a soma de forças de eventos, há a proposição da PL 775, que apesar de também não ter sido votada, ceifada pelo estigma socializante, certamente tornou-se o carro chefe da legislação urbanística dos moldes atuais. A proposta ampliava a pauta da habitação e inseria a regularização fundiária e “soluções para assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas buscando não remover as pessoas”. Mesmo que tivesse uma carga tecnocrática, é destaque a resposta institucional e ideológica às demandas populares em três eixos: a regularização fundiária, o controle sobre a propriedade privada e a participação. Aliado a esses eixos, visando inserir os municípios na linha de frente das decisões sobre o espaço

urbano, havia a proposição de instrumentos e diretrizes a fim de melhorar a qualidade de vida nas cidades (AMORE, 2013, p. 37).

Diante de todas as tentativas sem sucesso de aprovação via institucional de legislações que promovessem uma nova política pública com vistas a combater a desigualdade socioespacial, no ano de 1985 foi criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Saule e Uzzo (2010, p.260) relatam que se no início a pauta era restrita a uma luta de caráter local, com foco na moradia, com o fim do regime militar, passou a incorporar a “ideia de cidade, a cidade para todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social”, assumindo a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social.

Unidos, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), dotado de ampla experiência na trajetória de luta urbana, as instituições e entidades profissionais, Igreja Católica e o IAB, com apoio da sociedade civil organizada, conquistaram 150 mil assinaturas e anexaram à Assembleia Nacional Constituinte um projeto de emenda que continha vinte três artigos, com objetivo de indicar as questões que deveriam ser alteradas a fim de tornar o espaço urbano menos excludente, a bandeira levantada principalmente se firmava pelo movimento do direito à cidade (SAULE; UZZO, 2010).

A emenda proposta, em termos gerais, estabelecia o reconhecimento dos princípios da: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; **direito à regularização de assentamentos informais consolidados**; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbana (FERNANDES, 2010). No que concerne, especificamente, à política habitacional, pautava-se a legislação pela **regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente**, acesso a programas de produção habitacional, seja de locação ou de aquisição e pela oferta de assessoria técnica na construção da moradia (AMORE, 2013, p. 42).

Como conquista da Constituinte foram aprovados os artigos 182 e 183 que balizam à política urbana e se valem da função social da cidade e da posse *ad usucapionem* para, no novo período democrático fornecer diretrizes que incidem sobre o planejamento urbano e conseqüente urbanismo das cidades, por meio do Plano Diretor, de competência do poder municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento, bem como garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesse âmbito da federação, por meio da Constituição, o município ficou em

pé de igualdade no *status* jurídico com os estados e a União, transferindo-lhes recursos e poder de decisão sobre os serviços públicos sob a sua jurisdição administrativa (SCHIFFER, 2006).

No que concerne à regularização fundiária o direito dos assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos com o objetivo de viabilizar os programas de regularização tanto dos assentamentos localizados em terras privadas, por meio da usucapião especial urbano, quanto nos assentamentos em terras públicas, por meio da concessão de direito de uso. Com o objetivo de combater a especulação imobiliária foram aprovados os instrumentos jurídicos do parcelamento, utilização e edificação compulsórios, bem como o imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento de dívida pública (FERNANDES, 2010).

Se o anexo dos dois artigos na Constituição Federal foi um ganho de uma longa caminhada, construída por pelo menos 20 anos, é possível afirmar que não parou por aí. Para a reunião de todos esses movimentos, instituições, a academia e demais atores contabiliza ainda muitas conquistas que podem ser definidas pela regulamentação dos artigos constitucionais, treze anos depois, com o Estatuto da Cidade Lei nº 10.257 de 2001.

2.3.3 Regulamentação infraconstitucional

Para Guimarães (2017), por mais que o conceito esteja em constante disputa, a noção de direito à cidade junto ao ordenamento jurídico intensifica o seu potencial de politização, afastando a sua utilização como um conceito vazio. A legislação que prevê em seu texto expressamente, no artigo 2º, o “direito a cidades sustentáveis” é a Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da política urbana na Constituição Federal e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de normas de ordem pública e interesse social em prol do bem comum.

O Estatuto da Cidade reconhece em seu escopo legislativo que a cidade sofre influências do capital, e propõe entre as diretrizes, conforme art. 2º, inciso III “a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”, como tentativa de tornar viável compartilhar os ônus e bônus da infraestrutura dentro da produção urbana, e da mesma maneira, que a iniciativa privada pudesse participar do financiamento da urbanização.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer a função social da cidade determinada como direito, atribui funções a serem exercidas em prol do bem comum, com destaque para habitação, trabalho, lazer, mobilidade, educação, saúde, desenvolvimento sustentável e o dever de fornecer a todos os subsídios para o exercício da cidadania e dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da gestão da cidade (SAULE, 2004; DODGE, 2019). Já a complementação do direito às cidades pelo conceito da sustentabilidade parte de um processo de ecologização, em que a cidade é reconhecida como o habitat de grande parte da população detentora de um direito difuso e autônomo à qualidade ambiental. Um critério forte de definição do conceito seria o de uma cidade ecologicamente equilibrada como base de sustentação para pilares econômicos e sociais, com vistas às presentes e futuras gerações (PERREIRA; BISSANI, 2017)

Pelo seu conteúdo, o Estatuto da Cidade é reconhecido internacionalmente por ser capaz de fornecer um aparato normativo institucional no campo do planejamento urbano, e especialmente, habitacional. São instrumentos de natureza jurídica e urbanística que podem ser caracterizados como de indução do desenvolvimento urbano, financiamento da política urbana, democratização da gestão urbana e de regularização fundiária, voltados a colaborar nas definições de uso e ocupação do solo, influenciando na dinâmica urbana, dividindo o direito de propriedade do direito de construir, bem como institui formas de controle e participação direta do cidadão nos Planos Diretores.

Para a formulação da legislação federal muitos dos instrumentos tiveram suas ideias importadas de países europeus e norte-americanos. Nos países de origem foram criados e serviam nos planejamentos como forma de o Poder Público, no âmbito urbanístico, promover o estado de bem-estar social e medir interesses do capital em face do bem público. No entanto, no Brasil, essa tarefa não seria (e não é) fácil, visto que a aplicação desse ferramental deve levar em conta a estruturação desigual, com grande parte da população excluída de condições legais e ideias de moradia (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Nesse âmbito das problemáticas brasileiras, especialmente em relação à moradia e a irregularidade, o EC reconhece a cidade construída apesar do planejamento e das legislações e normativas, e visando a permanência da população nas áreas ocupadas, objetivando que esses locais passem por processos de melhoria urbanística, impactando nas relações sociais, dispõe de instrumentos como a usucapião especial de imóvel urbano (UEU), inovando na legislação na modalidade coletiva; a regularização fundiária de interesse social; a demarcação urbanística

para fins de regularização; a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); a concessão do direito real de uso (CDRU); e a zona especial de interesse especial (ZEIS) (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE 2007).

Assim sendo, por esses instrumentos, as áreas irregularmente ocupadas, no caso do interesse social, somente serão condicionadas a processos de remoção quando há fundamento técnico comprovado, por exemplo, quando localizadas em áreas de risco, na sua ausência, essas áreas deverão ser incluídas pelo Poder Público Municipal em planos e projetos de melhoramento urbanístico.

Sundfeld (2014, apud LEITE; MENCIO, 2019, p.23) aponta que o Estatuto da Cidade firmou que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo, deve conforme diretrizes gerais descritas no art. 2º do EC, garantir as funções sociais indicadas, por meio de normas de ordem pública que se vinculam ao planejamento urbano. Ao se usar os instrumentos do EC é necessário que haja concordância com os objetivos e diretrizes gerais a fim de que o direito à cidade sustentável seja o horizonte de ação, para que essas populações tenham a opção de permanecer nos lugares regularizados por opção e não por necessidade.

Essa tarefa de apropriação do ferramental disponível no EC pelos Poderes Municipais tem como peça principal para ordenar a expansão, renovação e conservação das cidades o Plano Diretor que aliado a legislações complementares de aparato normativo determina o controle de uso e ocupação do solo, conforme critérios específicos a serem gravados em base cartográfica.

Ainda quanto aos textos legislativos, Maricato (2017, p. 181) destaca que a retórica que contraria a prática é uma característica marcante dos Planos Diretores: “textos detalhistas e bem-intencionados convivem com um pragmatismo excessivo na gestão”, não sendo difícil verificar nas cidades a existência de planos sem obras, obras sem planos. Adiciona que os planos tendem a seguir a tradição brasileira e estruturação política: o que favorece a alguns é realizado, o que os contrária é ignorado.

E é dentro dessa perspectiva da cidade que se constrói apesar dos planos e das obras, evidentemente ignorada, que mais tarde, essas mesmas áreas sejam contempladas por meio de um processo de anistia. O município terá que adotar programas de regularização fundiária, se apropriando de legislações promulgadas em nível federal a fim de trabalhar na identificação da própria ineficiência em controlar o espaço urbano como um todo.

2.4 O acesso à moradia de interesse social

Uma habitação adequada segundo a Observação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas prescreve que o direito a uma moradia adequada significa dispor de um lugar onde se possa asilar, com segurança da posse; disponibilidade de serviços; instalações; infraestrutura; economicidade, ou seja um custo razoável que não comprometa grande parte da renda familiar; habitabilidade (condições adequadas de iluminação e ventilação); acessibilidade; localização; e adequação cultural.

É diante dessas premissas de adequação da moradia, que foram e são desenvolvidos programas de habitação de interesse social com vistas a criar condições de ampliação do mercado habitacional para população de menor renda e visando combater o déficit habitacional. No entanto, os resultados de grandes programas brasileiros com vínculo estabelecido também com a política econômica em detrimento do planejamento urbano, geram problemáticas já conhecidas como resultado de lições dadas por programas anteriores, a exemplo do BNH (AMORE, et al. 2015; ARANTES; FIX, 2009).

2.4.1 Programas e Políticas Públicas Habitacionais de Interesse Social

As políticas habitacionais dispostas em nível federal tiveram uma longa história de atuação em diferentes eixos⁹ a fim de sanar os problemas do déficit habitacional. Ainda que com um vasto ferramental disponível no Estatuto da Cidade e a possibilidade de adequação às realidades locais, a expectativa de uma alta compreensão por parte do poder público local viu sucumbir muitas vezes a gestão urbana de direcionamento das construções e acabou por gerar novas problemáticas a serem enfrentadas.

⁹ A título de lembrança: o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a partir de 1937; a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946; Fundação Leão XIII em 1947; Serviço de Recuperação das Favelas em 1952; o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Companhias de Habitação (COHAB) em 1964; o Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), gerando recursos que passaram a financiar a habitação em 1966; e o Programa de Erradicação da Submoradia (PROMORAR) em 1979. No período democrático ainda houve a criação do Ministério do Bem-Estar Social (MBBES) em 1992 e os programas Habitar Brasil e Morar Município. Em 1995 novas linhas a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) com utilização do FGTS e no ano de 2001 a Política Nacional de habitação (PNH), seguido do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 que decorreu na aprovação do PMCMV (LALANA, 2015).

Com a instituição no ano de 2003 do Ministério das Cidades, em que fazia parte a Diretoria de Assuntos Fundiários, houve a criação do Programa Papel Passado¹⁰ de apoio à regularização fundiária em áreas urbanas, bem como programas de urbanização de favelas, como o Programa Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). No entanto, tais programas não chegaram às cidades pequenas e médias, visto que a irregularidade fundiária não era considerada um problema a ser enfrentado (CARVALHO, 2017), ainda que essa não fosse uma premissa verdadeira. Foi só com a aprovação da Lei Federal nº 11.9777 em 2009 do Programa Minha Casa Minha Vida que tanto a produção habitacional quanto a regularização fundiária entraram de vez nas agendas da maioria das cidades brasileiras.

Apesar de ter sido pensado pelo caráter econômico em nível federal de enfrentamento frente à crise internacional, como fenômeno anticíclico (FERREIRA, 2019), o programa tendo a oportunidade, não superou as deficiências conhecidas e dispostas pelo único programa de grande abrangência que o precedeu, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)¹¹ no período da ditadura militar.

O Minha Casa Minha Vida estava até 2019 presente com seus empreendimentos em 92% de todas as cidades brasileiras, beneficiando aproximadamente 20 milhões de pessoas. O número de unidades é o mesmo do total construído no período da ditadura militar, em 22 anos, pelo BNH (LEITÃO, 2019). O modelo do PMCMV explicitamente indica a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. Justificava à época da sua implantação foi a lentidão e baixa efetividade da administração pública (sobretudo municipal), pouca capacidade de resposta de uma demanda de grande escala dos movimentos populares e mutirões ou cooperativas, sendo assim, optando por uma produção diretamente do mercado, diante da

¹⁰ O programa Papel Passado buscou a integração da regularização fundiária nas três escalas do governo, o que incluía tanto a urbanização quanto a legalização, com estratégias que visavam à gestão urbana democrática a fim de promover os direitos constitucionais de moradia e ambiente equilibrado. O programa se estruturou a partir de três estratégias : (i) articulação institucional visando à remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária; (ii) atividades de apoio à autonomia, capacidade técnica para agentes públicos visando sua formação e atuação profissional, por meio de cursos, oficinas, seminários e publicações e (iii) apoio aos estados, Distrito Federal e municípios, financeiro e técnico, para estruturação de programas e ações de regularização fundiária urbana CARVALHO (2017).

¹¹ Com o golpe militar em 1964, é criado o BNH (Banco Nacional de Habitação), órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o de Saneamento (SFS), aliado à criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O BNH implantava uma política habitacional, com o propósito de o governo dar resposta à forte crise habitacional que se estabelecia à época, além de buscar apoio junto às massas populares urbanas, que eram a base de sustentação do populismo afastado do poder. Adicionando o que se firmaria como finalidade principal, vincular uma política prolongada de financiamento para alavancar a economia e gerar empregos por meio do setor de construção civil (BONDUKI, 2008). A casa própria nesse período foi considerada uma das principais bandeiras sociais, com o slogan “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, o que evidencia a intenção de frear quaisquer ideias comunistas e progressistas no país em tempos de guerra fria (BONDUKI, 2008).

solicitação de rapidez operacional (ARANTES; FIX, 2009). O programa foi dividido em três faixas, sendo elas: A Faixa 1, de interesse social que abrange famílias com renda à época de até R\$1.600 reais, com subsídio que podiam alcançar os 96%, com crédito disponibilizado a ser pago em dez anos. A Faixa 2, com subsídio que podia chegar até R\$ 25.000 reais com crédito disponibilizado a ser pago em trinta anos. E a Faixa 3, em que não há subsídios diretos, mas que são inferiores aos aplicados pelo mercado e positiva ainda isenção de taxas e impostos (RUFINO et al. 2015).

Desde o lançamento do PMCMV, o risco de segregação espacial era eminente, já que o valor da terra é componente fundamental do processo da escolha na localização de onde construir em massa, fator quase decisivo, já que o valor de construção praticamente não se altera em diferentes partes da cidade, apesar de sofrer prejuízo na qualidade, essa situação é mais evidente naquela oferta destinada a Faixa 1 do programa. O resultado pode ser observado em diversos estudos como o realizado pela CEPESP/FGV e Instituto Escolhas (2019), que conclui sua análise apontando que, conforme os estudos realizados nas metrópoles brasileiras, o programa não melhorou a localização nem a oferta de serviço para a população mais pobre, apesar de ter atuado na melhora da qualidade da construção em relação ao espaço habitado pela população anteriormente.

A localização deficiente foi por vezes favorecida em alterações legislativas, de anuência do Poder Público, por exemplo, a incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano e a não utilização dos instrumentos da política urbana, indicados no plano diretor e no zoneamento, por exemplo, a demarcação de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, que servia como indicação de melhores localização. Essas decisões oneram o poder público e consequentemente a sociedade, fragilizam a expectativa depositada na participação e exercício da cidadania.

Além da má localização dos conjuntos habitacionais, há a precariedade no que se refere a oferta de infraestrutura básica, bem como a ausência de redes estruturadas para oferta de emprego ou mesmo de transporte público adequado que permita ter acesso ao mercado de trabalho. Impossibilita a rapidez e constância de acesso aos equipamentos de serviço de saúde, lazer e educação, e mesmo das áreas de consumo. Não é difícil dado o aumento de gastos somado à ausência de vínculos sociais que ocorram situações em que os próprios moradores coloquem seus imóveis à venda e ou em processo de aluguel e acabam retornando para as áreas irregulares, situação ocorrida no caso chapecoense que será melhor tratada mais adiante.

Em 2021 foi instituído, por meio da Lei nº 14.118 o Programa Casa Verde e Amarela pelo governo federal, focalizando essencialmente na concessão de crédito, a experiência do novo programa poderá tão logo tenha implantação robusta apontar se as problemáticas seguirão as mesmas, ou se alterarão com o amadurecimento institucional, também das administrações locais.

No que se refere a parte legislativa da Lei nº 11.977/2009 a respeito da regularização fundiária de interesse social, tema central deste trabalho, se seguirá a análise adiante, entendendo seu importante marco legal para o país no enfrentamento da irregularidade.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Figura 2 - Qual o seu endereço?



Fonte: Ilustração de Márcio Baraldi (2002).

O desenho de Márcio Baraldi (2002) promove relevante reflexão sobre a importância da regularização fundiária. Quando um imóvel está regular há a garantia de um endereço. O significado de poder responder o nome de rua, o CEP e numeração da casa não se restringe ao fato de que as cartas irão chegar ao destino correto, também é com ele que será possível estabelecer um vínculo nominal de reconhecimento com a cidade, possibilitar que a carteira de trabalho e a carteira de motorista sejam expedidas, que o atendimento médico seja vinculado à unidade de saúde, a matrícula da escola seja conferida, que o empréstimo no banco seja concedido, que a água, saneamento, coleta de lixo e energia elétrica sejam fornecidos. Soma-se a isso o fato de a regularização estar diretamente associada à efetivação do direito à moradia.

No Brasil, a regularização fundiária alude a problemas históricos de divisão da terra que tiveram seu início ainda no reconhecimento da posse e propriedade em áreas rurais. Para

as áreas urbanas a questão ganhou espaço de debate com a urbanização irregular e desigual promovida pelo ciclo êxodo rural, industrialização e ausência de políticas públicas adequadas. Fomentos importantes dessa política urbana surgiram nos debates promovidos já nos anos 60 pelo Movimento pela Reforma Urbana.

Impulso maior nos anos 80 com eleições diretas de prefeitos progressistas e as primeiras iniciativas municipais de regularização que foram promovidas voltadas especialmente para garantir a segurança jurídica da posse e propriedade da população de baixa renda. Casos notórios nesse sentido são das cidades de Recife e Belo Horizonte, que inovaram em procedimentos que mais tarde originariam instrumentos como o da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) no Estatuto da Cidade. A promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, e a aprovação do capítulo Política Urbana que outorgou ao poder público municipal a responsabilidade sobre a política de desenvolvimento urbano, privilegiando a função social da propriedade.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade muitos foram os instrumentos disponibilizados com vistas à regularização fundiária, especialmente de interesse social, conforme descritos anteriormente no Item 2.3.3 das regulamentações infraconstitucionais. O EC consolida o entendimento da necessidade de regularização em detrimento da remoção e passa a ser importante aliado na instituição, no ano de 2003, do Ministério das Cidades com o Programa Papel Passado. Nesse período, para evidenciar que os objetivos da regularização fundiária não se resumiam apenas à titulação, ou à melhoria urbanística, diversos documentos produzidos pelo governo passaram a adjetivar o procedimento de diferentes formas, sendo: *regularização plena e regularização fundiária sustentável* (BRASIL, 2005; CARVALHO; 2007; ROLNIK 2007 apud CARVALHO, 2017).

Com essas conceituações feitas, muitos teóricos por meio de uma leitura integral do direito urbanístico significaram as atribuições da regularização fundiária. Definição adotada como clássica é a dada pela jurista Alfonsin (2000, p.158 apud ALFONSIN, 1997, p.24) com a perspectiva *plena*:

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

Correia e Farias (2015, p.867) vão além na descrição e consideram a “regularização fundiária integral plena – que se denomina sustentável”, sendo aquela que apresenta quatro dimensões: (i) a registral, com vistas à garantia da posse ou a tutela da propriedade; (ii) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (iii) a ambiental, que proporciona a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (iv) a social, que garante oportunidade a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna e, no futuro, até possam permanecer em seus locais de origem, não por necessidade e, sim, por opção.

Consenso é que a regularização fundiária adequada em todas as dimensões, enquanto política pública, é a que reconhece a inadequação na origem da ocupação do espaço, já que não seguiu os requisitos legais, ao mesmo tempo em que os considera indissociáveis da cidade, procura integrá-los ao mundo jurídico e também conferir aos seus ocupantes condições materiais de dignidade (LEITE; MENCIO, 2019).

Para D’Ottaviano e Silva (2009) a necessidade de se fazer regularização fundiária no Brasil tem proporcionado várias abordagens em relação à forma e à eficácia dos instrumentos disponíveis ou necessários para sua implementação. Os autores citam que de um lado situam-se posições que defendem que a melhor forma de garantia da posse da terra para aqueles que não a têm deve ser tratado pelo viés político e não pela via do direito como recomenda Marcuse (2008)¹² e do outro lado, há os que defendem o direito de propriedade como meio útil e necessário para tal fim, mesmo que o instituto necessite de alterações, para que possa ser utilizado de forma eficaz como meio de garantia de acesso à posse segura da terra como a

¹² Para o autor, as abordagens a serem consideradas para a segurança da posse para os despossuídos são: (i) um sistema de direitos plenos de propriedade para todos; (ii) direitos plenos de propriedade, mas com limitações específicas para o benefício dos despossuídos; (iii) direitos plenos de propriedade, com limitações gerais quanto a usos que pode ter a terra; (iv) um sistema alternativo de direitos de propriedade, provendo proteção diferenciada para direitos de uso, direitos de gozo e direitos de disposição; e ainda a relação que pode parecer um pouco contraditória da posse advindo de (v) direitos de propriedade ambíguos e mal implementados, deixando a proteção da segurança da posse para a ação política democrática – desde que garanta melhor situação de posse as classes econômicas mais baixas. Assim sendo, para exemplificar as abordagens o autor cita na mesma ordem: (i) um sistema como aquele que prevalece hoje nos EUA (por exemplo, decisões correntes da Suprema Corte Americana; o Código Civil Brasileiro de 1916); (ii) direitos de propriedade, com algumas proteções contra o despejo; alguns direitos de domínio (por exemplo, a agenda Habitat da ONU; a usucapião; o artigo 183 da Constituição brasileira de 1988); (iii) direitos de propriedade, com restrições sociais (por exemplo, o Sozialklausel na Alemanha; a propriedade social nas Constituições brasileiras de 1934 e 1988); (iv) direitos de uso da propriedade, com diferenciação entre vários direitos de uso específicos e entre estes e os direitos de gozo e à disposição (por exemplo, o usufruto alemão; a propriedade cooperativa; a lei socialista); (v) decisão política garantindo direitos para os despossuídos por meio de ações governamentais específicas (por exemplo, a Turquia; muitos países latino-americanos em circunstâncias específicas).

posição de Alfonsin (2000), dada anteriormente, considerando todos os aspectos voltados a condição plena.

Para Maricato (2003) a regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal, é apenas com a regularização fundiária podemos reconhecer como cidadãos os moradores das áreas irregulares. Adiciona que um documento de posse e de propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade, já que apenas quem viveu uma situação instável em relação à moradia pode aquilatar sua real dimensão. Para a autora esse sentimento é mais agudo quando a previdência social não assegura um futuro sereno para a maior parte da população, como acontece no Brasil, principalmente em uma fase de grande insegurança em relação à estabilidade econômica e à provisão futura da aposentadoria.

Assim sendo, há definições conceituais e perspectivas variadas ao se tratar da regularização fundiária, seja pela via do direito ou da política, ainda que todas convergem para finalidade de melhorar a condição de vida das populações afetadas pela irregularidade. Apesar desse leque de possibilidades a ser levado em consideração, o Poder Público Municipal tende a, apesar de textos bem intencionados, se limitar a promover a regularização cumprindo estritamente os parâmetros mínimos definidos em legislação, já que uma perspectiva de planejamento implica despender recursos humanos, financeiros, bem como a mediação de conflitos e amortecimento de forças externas, a fim de elaborar um processo completo e complexo de definições de quem, como, em que tempo e o que promover.

Essas más definições podem acarretar consequências negativas, como a levantada por Gonçalves (2009) ao debater uma forma de repensar a regularização. O autor indica que muitas vezes legalizar o solo pode reforçar a exclusão da população beneficiada quando não se preveem mecanismos para desestimular a excessiva valorização imobiliária, em que se aproveita da mais-valia fundiária obtida a partir da concessão de títulos de propriedade. Alguns moradores podem se sentir impulsionados a vender suas moradias e acabam se deslocando para outros lugares igualmente irregulares, em geral mais precários e distantes. Para o autor, instrumentos como a ZEIS (zona especial de interesse social), UEU (usucapião especial urbana) e/ou a CUEM (concessão urbana especial para fins de moradia) podem atenuar esse processo.

A fim de compreender o que realmente é, quais as faces e características da irregularidade os tópicos seguintes farão em ordem, uma explanação geral da questão,

vinculando posteriormente aos danos da irregularidade para em seguida realizar uma revisão histórica identificando os marcos legais que construíram o arcabouço jurídico da regularização.

3.1 O universo da irregularidade urbana – Lei como critério e fronteira

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. (ROLNIK, Raquel, 1999, s/p.)

Ao tratar das dimensões da negação da lei com a cidade, é possível identificar uma série de dicotomias de tratamento, entre elas: a irregularidade x regularidade; a informalidade x formalidade; ilegalidade x legalidade; a perspectiva da cidade ideal x a cidade real; e o sistema legal x extralegal (FERNANDES 2011; ALFONSIN 2000; ROLNIK 1997; MARICATO, 2003; FERREIRA FILHO, 2018).

Por mais difícil que seja mensurar a irregularidade fundiária existente no Brasil, há a perspectiva de que aproximadamente 50% dos imóveis têm algum tipo de irregularidade (Ministério das Cidades, 2019 apud CORREIRO BRASILIENSE, 2019)¹³, isso significa um contingente aproximado de 30 milhões de imóveis. Somente em Santa Catarina, segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Regional¹⁴, em 2018, o estado contabilizava 330 mil imóveis nessa situação. Os dados, apesar de alarmantes, não evidenciam todas as facetas do problema configurados nas cidades, já que podem ser de diversas ordens, mais ou menos prejudiciais aos moradores, principalmente em termos da desigualdade socioespacial.

Maricato (2000, p.121) ao tratar do papel do Poder Público, aliado à crítica aos princípios do modernismo ou da chamada “racionalidade burguesa”, considera que há o deslocamento entre as matrizes que fundamentam o planejamento e a legislação urbanas no Brasil, e a realidade socioambiental das cidades, evidenciado especialmente pelo crescimento das ocupações ilegais, por exemplo, das favelas. Francisco de Oliveira (apud MARICATO, 2000) resumiu esse contrassenso como “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”¹⁵.

¹³ Dados do Ministério de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: jun. 2019.

¹⁴ Dados da Secretaria de Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/noticias/939-governo-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: jun. 2019.

¹⁵ É uma alusão feita à expressão de Roberto Schwarz de 1973, que definia como a “combinação amalucada de normas prestigiosas da modernidade com relações sociais de base que discrepam muito delas” MARICATO (1996).

Sintetiza a autora que o urbanismo brasileiro, referindo-se nesse caso ao planejamento e regulação urbanística, “não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas” (MARICATO, 2000, p.121).

Nesse sentido, a irregularidade não está restrita a um setor específico ou a uma classe econômica apenas, muitas vezes está associado a grupos privilegiados da sociedade e também contempla o uso de edificações e terras públicas, do mercado privado, e não se restringe à moradia, é realidade em empresas, indústrias, comércio e demais espaços que compõem o espaço urbano. Apesar disso, os mais afetados pela irregularidade são aqueles mais vulneráveis economicamente, situados em áreas precárias e que pouco ou nenhum conhecimento detém sobre o que e como funciona a legislação urbanística.

Antes de tudo, então, importa “conhecer para resolver a cidade ilegal” (MARICATO, 2003, s/p). Cardoso (2003, p.11) define que para a adoção do termo “irregularidade” é necessário estabelecer uma “definição de negação”, ou seja, daquilo que não é regular, seja com a legislação, seja com os procedimentos de controle urbanístico. A definição se dá como forma de orientar a análise em um primeiro momento, já que posteriormente poderá dialogar com questões subsequentes, como, a população afetada, causas e processos de produção, sejam elas de ordem histórica, cultural e social. Além de serem capazes de definir possibilidades para orientar a atuação política.

Nesse sentido, um parcelamento regular é aquele que atende aos critérios estabelecidos pela Lei nº 6.766/1979 e às demais normas previstas pela municipalidade, estado e federação, especialmente quanto aos critérios relativos à dimensão, proteção ambiental e de segurança. Assim sendo, toda desconformidade com essas legislações e procedimentos resulta em irregularidade urbana. Conforme descrição de critérios dados por Cardoso (2003, p.11 e 12) que, também, corroboram com classificações feitas por Fernandes (2011) pode-se resumir as definições da seguinte maneira:

- A irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel como resultado de processos de ocupação de terra ou de ocupação de imóveis construídos – que podem estar inseridos em áreas de risco e/ou de proteção ambiental;

- A irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade existente que não configure processos de ocupação, mas que apresentam problemas de registro ou assemelhados;

- A irregularidade de processos de produção de loteamentos, divididos em: (i) loteamentos clandestinos, aqueles que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura e demais órgãos de aprovação, como órgãos ambientais, de fornecimentos de água, esgoto e energia; (ii) loteamentos irregulares, aqueles que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva ou implantados de forma divergente do projeto aprovado; (iii) loteamentos implantados pelo Estado, geralmente na figura da municipalidade, sem infraestrutura completa, com parâmetros irregulares, ou não aprovados nos próprios órgãos regulamentadores.

Importa salientar que processos de Loteamentos Clandestinos, constitui conforme a Lei nº 6.766/1979, art. 50, crime contra administração pública. O crime é configurado caso se dê início, de qualquer modo, o loteamento ou o desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização prévia dos órgãos competentes ou em desacordo com as disposições da lei.

- A irregularidade da ausência de uso, vinculada a função social da propriedade, da ociosidade do imóvel, que conforme a Constituição Federal, no seu art. 182, incorrerá no parcelamento, uso ou edificação compulsória, na cobrança de imposto territorial urbano progressivo no tempo e em última instância na desapropriação com indenização;

- A irregularidade por uso incompatível com o Plano Diretor, por exemplo, o estabelecimento de indústrias, ou a alteração de uso não anunciado para alto impacto, em áreas sensíveis ambientalmente ou infraestruturadas especificamente para uso diversos do estabelecido pela irregularidade;

E por fim a irregularidade que se refere ao que está edificado:

- A irregularidade da edificação por sua inadequação à legislação urbanística e que também pode ser diferenciada entre: (i) a edificação clandestina, aquela que não conta com processo de licenciamento na Prefeitura; (ii) a edificação irregular, aquela que apresenta problemas na tramitação do processo de licenciamento sem conclusão efetiva, ou com alguma discordância com o projeto previamente aprovado que pode exceder o limite dos parâmetros urbanísticos nos casos de áreas de recuo ou ocupação do terreno; (iii) a edificação com reformas ou ampliações não aprovadas.

De forma complementar há casos que se referem à superposição de diferentes tipos de irregularidades, fundiárias, de uso e edilícias. Cardoso (2003) adiciona que outras irregularidades podem ocorrer dentro dos processos de licenciamento, em casos de irregularidade detectada no cumprimento de normas urbanísticas substantivas ou irregularidades procedimentais, como, ausência ou não atendimento de documentação, não

pagamento de emolumentos, ausência de certidões/anotações de responsabilidade técnica pelos projetos e execução da obra, inadequações de desenho do projeto e etc.

As legislações urbanísticas se apoiam muitas vezes no cumprimento de NBRs¹⁶, decretos, portarias, dentre outras definições municipais para o planejamento urbano, que não estão acessíveis nas legislações gerais do município, às vezes apenas são indicadas, mas invariavelmente são obrigatórias para gerar aprovação final, como no caso do habite-se (para todo tipo de edificação) ou alvará de funcionamento (no caso de edificações de uso comercial, industrial e etc.). Ou seja, as definições municipais podem ser dadas de maneira ampla, e não são poucas as NBRs e decretos produzidos sem a devida visibilidade e informação ou que requerem demasiada especialidade de compreensão.

Ao encontro dessa afirmação é o que Cardoso (2003, p.13) ao investigar o caso específico da cidade do Rio de Janeiro identifica como “o desconhecimento do que é a irregularidade”, pois não se conhece quais são e qual a dimensão dos constrangimentos legais pertinentes, o que causa uma deslegitimação do poder público em regular o espaço urbano, pela falta de suporte institucional.

Já para Maricato (2000) os legislativos mantêm com esse universo da irregularidade uma relação muito útil, já que as anistias periódicas visando à regularização dos imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. Nesse sentido, a ilegalidade é funcional – tanto para as relações políticas arcaicas, quanto para um mercado imobiliário restrito, especulativo e para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Ademais, no âmbito do planejamento urbano a autora atribui que as discussões técnicas detalhadas a respeito das posturas urbanísticas tendem a ignorar o fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. Para a autora é de conhecimento que no Brasil há “leis que pegam” e “leis que não pegam”, e que chega a ser “ridículo o rol de boas intenções” que acompanham a justificativa de planos ou projetos de leis urbanísticas, já que cumprem apenas um papel de plano-discurso, destacam alguns aspectos para ocultar outros, tudo depende da circunstância e dos interesses envolvidos (MARICATO, 2000, p. 148).

Moretti e Amore (2019) analisam que os profissionais que trabalham na preparação das leis, apesar de casos de muito empenho, pouco contribuem para o enfrentamento da

¹⁶ Por exemplo, a garantia de condições condignas de acessibilidade tanto para arquitetura dos espaços públicos, quanto para habitações de interesse social, quanto para passeios públicos, balizadas pela NBR 9050 e NBR 16537, foram adicionados à Lei 10257, Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. XIX, art. 3º inc. IV e art. 41º, §3º.

irregularidade. Ao invés disso, produzem complexas regulamentações legais que constroem campo fértil para a transgressão, corrupção e construção de privilégios para grupos de interesse específicos. As justificativas são difíceis de serem explicadas, mas creditam que talvez os legisladores tenham como expectativa uma cidade ideal, possivelmente por excesso de zelo e predominância de uma visão positivista, nesse sentido, a fim de atender todos esses parâmetros serão raras as edificações completamente regularizadas. Os autores expressam que parcela dessas leis já nasceram parcialmente mortas e acabam por legitimar a produção apenas de uma parcela da cidade, excluindo outra significativa do direito à legalidade.

Na mesma esteira, Rolnik (1997, p.13), ao fazer uma relação cidade-lei, adota uma perspectiva crítica da produção legislativa ao analisar o caso de São Paulo. A autora considera que os aspectos da lei moldam a cidade ideal ou desejável, contemplando apenas parcela da cidade, uma vez que a maior parte não é fruto do modelo contido na lei. Por meio de um levantamento histórico, a autora traça uma linha condutora demonstrando como a produção da lei correspondeu mais ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação, organizando, classificando e colecionando territórios urbanos, configurando territórios “dentro e fora da lei”, regiões em que há a plena cidadania e regiões de cidadania limitada. A autora descreve que “mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder.”.

Rolnik (1997, p.14) inclusive credita que, ao contrário do senso comum, as péssimas condições urbanísticas, não são resultado de uma “desordem” ou “falta de plano”, mas de uma formulação de um “pacto territorial” que preside o desenvolvimento da cidade, há anos, “impedindo-a de crescer com graça, justiça e beleza”.

Com vistas às áreas de precariedade habitacional, somadas a ilegalidade, Lima (2016, p.72) afirma que a contraposição entre o legal e o ilegal, ainda que não possa ser considerada absoluta, faz com que a ordem jurídica se apresente como referencial e seja frequentemente usada em negociações que se estabelecem entre moradores e autoridades estatais: criminalizado, esse espaço não é eliminado, é apenas rejeitado.

Lima (2016, p.223) ainda identifica que os locais irregulares estão sob um estado de incerteza da fronteira, que produz uma “transitoriedade permanente”, caracterizando “territórios de definições cambiantes de legalidade”, onde emerge uma zona de não direitos e uma situação social limiar que tende, concomitantemente a potencializar e destruir a subjetividade dos sujeitos que ali residem. O que quer dizer que, não é como se o Estado não

soubesse da existência dessas localidades, já que estão totalmente visíveis e foram erguidos, inclusive, com a cumplicidade dos órgãos públicos, é que como afirma Telles (2010 apud LIMA, 2016) a porosidade construída no âmbito formal-informal, legal-ilegal, lícito-ilícito não é constituído por uma não indiferenciação entre local e Estado, mas faz brotar nas dobras diversas formas de agenciamentos políticos que oscilam entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão, o que gera uma condição limiar entre o estar-fora e, ao mesmo tempo, pertencer, corolário à distribuição desigual de forças entre Estado e ocupantes. A ação do Estado é definida de forma seletiva, entre a decisão e a vontade de aplicar ou não a lei, ou de definir o melhor momento para acioná-la, gerando uma zona de indeterminação (LIMA, 2016).

Maricato (2017, p.101) afirma que não é por falta de leis que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal de terras no Brasil, seja no campo ou na cidade. “Um cipoal de leis, decretos, resoluções, registros e cadastros seguiram-se à instituição da propriedade privada da terra a partir da Lei de Terras de 1850”. A autora atribui que muitas foram às iniciativas e também as suas ausências que confirmam a relação entre poder e propriedade da terra ao longo dos últimos 200 anos no país.

3.1.1 Os “fardos” da informalidade

Enquanto existe propriedade ela é responsável pela regulação da cidadania. (AMORE, Caio S., 2013, p.262).

A irregularidade urbana causa muitos danos, aos próprios moradores, ao meio-ambiente e para a população em geral. Fernandes (2011, p. 06) realiza uma síntese intitulada de “fardo da informalidade”, o autor utiliza o termo “informalidade”, de forma correspondente a “irregularidade”, no entanto com uma carga que se aproxima mais da precariedade habitacional, não restrita aos trâmites legais, pesando que os “fardos” são mais robustos quanto mais a população é vulnerável. A decorrência de fenômenos graves da informalidade se manifesta de diversos modos: jurídico, social, ambiental, político e econômico, essa análise não se restringe ao Brasil, ocorrem de forma comum também nas demais cidades na América Latina, e no mundo. Essas correspondências também complementam o que Rolnik (1999) intitula de “urbanismo de risco” quando se analisa as múltiplas inseguranças associadas. Esses fatores são descritos pelo autor da seguinte maneira:

O *fardo jurídico* significa a falta total da segurança de posse, que expõe os moradores dos núcleos informais permanentemente ao risco de serem despejados pelas autoridades públicas ou proprietários dos terrenos. A falta de escritura reconhecida significa constantemente que os moradores são privados de seus direitos básicos de cidadão. Como citado no início desse capítulo, a ausência do endereço oficial limita a obtenção de créditos, comprovação de que são moradores da cidade ou mesmo da exigência de mandado judicial para que a polícia entre na sua residência (FERNANDES 2011, p. 06).

O *fardo social* é associado ao fato de que os núcleos informais são excluídos há tempos dos benefícios do desenvolvimento urbano, como os serviços públicos, infraestrutura, espaços públicos e instalações coletivas. Além do mais, o estigma cultural ligado às áreas informais também significa que os moradores são frequentemente excluídos do mercado de trabalho formal. Os residentes muitas vezes são identificados pelas autoridades e pela opinião pública como marginais, e são objeto de políticas repressivas, como ações violentas da polícia. Inclui-se nesse rol que a vulnerabilidade socioeconômica faz com que essas áreas sejam alvos fáceis do crime organizado, seja pelo tráfico ou pelas milícias (FERNANDES 2011, p. 07).

O *fardo urbano-ambiental*: os assentamentos informais fazem parte de uma cidade fragmentada, com bairros precários, geralmente marcados por diferentes riscos de saúde, segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas. As características morfológicas são representadas por ruas estreitas, ocupação densa, construção precária, não há acessibilidade e circulação, ausência de ventilação e insolação adequadas e ausência de espaços públicos. Muitas vezes estão localizadas em áreas alagáveis ou propensas a desmoronamentos, costumam ser as áreas residuais da cidade, emergentes e carentes de todo tipo de segurança (FERNANDES 2011, p. 07).

O *fardo político* faz com que os moradores das áreas estejam muitas vezes sujeitos a manipulações políticas. O clientelismo, traço marcante do histórico político brasileiro, tende a perpetuar processos de informalidade. Os pobres da cidade marginalizados e excluídos do processo político de diferentes maneiras ao viverem em locais irregulares tornam-se ainda mais vulneráveis (FERNANDES 2011, p. 07).

O *fardo econômico e tributário* se refere aos assentamentos gerarem cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara. Os custos do programa de regularização podem chegar a ser três vezes maiores do que os de incorporações urbanas novas e legalizadas. As áreas irregulares excluídas dos sistemas de imposto sobre a propriedade resultam em uma perda potencial de receitas angariadas pelas administrações públicas, o que dificulta em alguma

medida a prestação de serviços públicos. Não raro, mesmo informais os impostos são cobrados dos residentes apesar da existência de escrituras válidas e ainda assim as administrações se recusam a fornecer serviços alegando que a situação não é formal. Em outros casos, como meio de reforçar o controle sobre a posse do terreno, muitos moradores acabam se submetendo ao pagamento do imposto. O que infelizmente só evidencia as contradições do sistema jurídico (FERNANDES, 2011).

Já o *fardo que a população carrega*, pode ser descrito conforme Moretti e Amore (2019) ao inferir que a população ao viver em áreas irregulares arca com o elevado ônus que se manifesta quando o seu imóvel precisa ser vendido e os proprietários não conseguem ter acesso às linhas oficiais de financiamento, ou quando o imóvel é desapropriado e o valor da indenização é muito abaixo do que se tivesse a documentação regular. Aliado a dificuldade de acesso ao sistema oficial de justiça, quando há uma pendência sobre divisas de terras.

Para Ferreira Filho (2018) a informalidade do ponto de vista econômico também é extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico dos países, já que a irregularidade da terra também está atrelada a uma informalidade das atividades econômicas nelas desenvolvidas. Os trabalhadores e empreendedores informais ficam limitados aos seus próprios sistemas extralegais, prejudicando a possibilidade de expansão e crescimento de seus negócios por intermédio de contatos com o sistema do setor formal, além de ser ignorado por parcela da sociedade e pelo Poder Público.

As descrições feitas podem ser visualizadas facilmente em várias cidades brasileiras em maior ou menor grau, e de toda forma, evidenciam que a irregularidade da terra também vem atrelada a uma série de outras informalidades que condicionam direitos, alcances e dificultam a quebra do círculo da reprodução da desigualdade. Esse processo que não se consolidou de forma repentina, percorreu uma longa trajetória legislativa que condicionou desigualmente a divisão, ocupação e potencial de aquisição de terras.

3.2 Histórico legislativo – A terra

Diante do esgotamento do escravismo e da inevitabilidade do trabalho livre, o Brasil decidiu, em 1850, pela cessão do tráfico negreiro, desse modo abreviando e condenando a escravidão. Optou pela imigração estrangeira, de trabalhadores livres. País continental, com abundância de terras incultas e um regime fundiário de livre ocupação do solo, condenou-se, nesse ato, ao fim do latifúndio, e, conseqüentemente, da economia escravista que sobre ele florescera, da sociedade aristocrática que dele se nutrira. Duas semanas

depois, porém, o Brasil aprovou uma Lei de Terras que instituía um novo regime de propriedade em que a condição de proprietário não dependia apenas da condição de homem livre, mas também de pecúlio para a compra da terra, ainda que ao próprio Estado. O país selecionaria a dedo, por meio de seus agentes na Europa, o imigrante pobre, desprovido de meios, que chegasse ao Brasil sem outra alternativa senão a de trabalhar em latifúndio alheio para um dia, eventualmente, tornar-se senhor de sua própria terra. O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. (MARTINS, José de Souza. 1978/2010 s/p.).

O clássico livro de José de Souza Martins (1978/2010, s/p) já no prefácio indica que o “cativeiro da terra” é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ferreira (2005) ao resgatar a história no Brasil descreve que até meados do século XIX a terra era concedida pela Coroa – capitânicas, sesmarias e forais ou era ocupada, o que dava o direito de uso da terra. Os únicos a terem que despender pagamentos de tributos à Coroa eram os sesmeiros. A terra nesse período não tinha valor econômico comercial, no entanto, já favorecia a hegemonia de uma classe social privilegiada. Com a promulgação da Lei de Terras em setembro de 1850, implanta-se a propriedade privada da terra no solo brasileiro e então passa a ser mercadoria. No período estavam assegurados do bem imóvel aqueles que já detinham as cartas de sesmaria ou provas de ocupação pacífica e sem contestação, que demonstrassem “princípio de cultura”¹⁷. Todo o resto do território ainda não ocupado, as terras devolutas, permanecia como propriedade da Coroa que desse momento em diante passa a promover leilões para venda. Ainda que a Coroa não tivesse condições reais de controlar a ocupação das terras, visto o extenso território, para ter terra regular era necessário pagar por ela, o que consolidou a divisão da sociedade em duas categorias distintas, de um lado os proprietários fundiários e de outro, sem qualquer possibilidade de comprar terras, os escravos que só viriam a ser libertos três décadas depois e os imigrantes presos as dívidas com os patrões ou ignorantes em face dos procedimentos necessários para se obter título de propriedade (FERREIRA, 2005; IMPARATO; SALUE, 2006, p.78). Esse sistema no caso catarinense e posteriormente chapecoense será detalhado mais adiante, explorando que o processo de regulação de terras afetou principalmente a população indígena e camponesa de caboclos que tinham uma relação distinta de posse e

¹⁷ A Lei de Terras introduziu o sistema de Registro Paroquial, todos os possuidores de terras no País ficaram obrigados a declarar, perante o padre da paróquia local, a situação do imóvel, dando origem ao primeiro cadastro imobiliário no País. Mais tarde, por meio da Lei nº 1.237 de 1864, foi criado o segundo registro imobiliário, denominado Registro Geral em que poderiam ser arquivadas as transferências da propriedade imobiliária por ato intervivos e registrados eventuais ônus que a gravavam. Assim, se possibilitou a tomada de créditos dando como garantia a terra, transferindo o valor econômico que antes tinha na mão-de-obra escrava para a terra. (IMPARATO; SALUE, 2006).

trabalho com a terra, sendo não só não reconhecidos como proprietários ou posseiros, mas expropriados dos seus locais de origem.

Com a proclamação da República do Brasil em 1889, a Constituição de 1891 e a aprovação do Código Civil em 1916 o tratamento da propriedade privada se estabelece em concordância com os aspectos liberais, pelo direito romano, sendo a propriedade um direito individual, pleno e absoluto, o que sob o ponto de vista histórico fez com que a estrutura econômica da sociedade estivesse assentada no direito de propriedade. Com o Estado mais intervencionista nos anos 30, na Constituição de 1934 surgem as primeiras noções de que a propriedade deveria estar em harmonia com o bem-estar social e em consonância com os interesses da coletividade. Com o golpe militar em 1964 é aprovado o Estatuto da Terra que regulamentou a redistribuição de terras rurais no Brasil, instituindo a função social da propriedade nessas áreas, além de estabelecer outras normas de direito agrário, para fins da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, situação nunca consolidada.

Já para as áreas urbanas, ainda sob o regime ditatorial militar a primeira aproximação legislativa a reconhecer a necessidade do envolvimento do poder público na definição de regras para o parcelamento e dotação de equipamentos de infraestrutura mínimos exigidos para os loteamentos urbanos, foi com a Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei Lehmann. A lei no Capítulo VIII, art. 40, em face da irregularidade já presente nas cidades brasileiras, prevê que a prefeitura municipal e o Distrito Federal no caso de desatendimento pelo loteador procedam a “regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar o padrão de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes de lotes”. Contudo, a lei não previu o procedimento específico a ser adotado, deixando a cargo dos municípios a definição de legislar especificamente sobre a matéria. Dentro desse contexto se inserem as experiências precursoras de Recife e Belo Horizonte. Novas alterações foram promovidas na mesma lei em 1999 a fim de facilitar a aprovação de loteamentos de interesse social, denominados zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) – precursor do que se tornaria a ZEIS no EC. A Lei de Loteamentos é a legislação que até hoje determina as definições quanto *o que* deve ser feito, os parâmetros mínimos a serem atendidos, à provisão de infraestrutura em áreas de interesse social, mesmo que não trate especificamente do instituto da regularização fundiária.

Marco maior para o urbano veio com o fim da ditadura militar e a aprovação da Constituição Federal em 1988 em que a função social deixa de aparecer somente nas disciplinas de ordem econômica e social e passa a fazer referência aos direitos fundamentais, sendo assim, no art. 5º, inciso XXIII “a propriedade atenderá a sua função social”, o que descarta o absolutismo do direito de propriedade consolidado até então. O artigo 182, integrante do Capítulo II da Política Urbana, no § 2, firma que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. No artigo 183 a indicação da usucapião especial urbana, bem como a concessão do título de domínio e a concessão de uso, ambos indicando a possibilidade, em ordem, da propriedade e da posse do imóvel em consonância com o anexo realizado mais tarde, no ano 2000, no rol dos direitos fundamentais ao direito à moradia.

Com a regulamentação do Capítulo II da Constituição Federal por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, consolidou-se a peça maior da Política Urbana. O Estatuto foi a primeira legislação a tratar o núcleo de proposições da regularização fundiária interligada ao planejamento urbano, já que define flexibilizações das normas urbanísticas, além de consolidar a exigência da regularização fundiária plena e sustentável com vistas ao direito à cidade.

Quatro anos depois, em 2005, foi aprovada a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, integrante fundamental para o programa que viria a ser sancionado quatro anos mais tarde. Em 2007 foi aprovada a Lei nº 11.481 disponibilizando a União instrumentos para execução e regularização fundiária de interesse social em imóveis de sua propriedade, por meio da previsão expressa da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, já previsto na Lei nº 9.636 de 1998.

Posteriormente, o maior marco da regularização fundiária urbana chega inserido dentro da lei que regulamenta o Programa Minha Casa Minha vida, por meio da Lei nº 11.977 de 2009, definindo que:

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

Os assentamentos irregulares são definidos pela legislação conforme art. 47, inciso VI como as “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”. Ressaltando que o objetivo principal da legislação é a sua relação com o direito à moradia.

O vínculo com a perspectiva plena, integral e sustentável na definição dada contemplando os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais permite textualmente conforme art. 51, §3º que “a regularização fundiária pode ser implementada por etapas”, tendo em vista que a regularização na sua perspectiva plena pode demorar anos até ser completamente efetivada. De qualquer forma, a garantia da sua totalidade deve ser atendida, ainda que em escala temporal distinta.

A Lei nº 11.977 se divide em duas espécies: a regularização fundiária de interesse social (RFIS) e a regularização fundiária de interesse específico (RFIE). A regularização, quando da disposição da lei do PMCMV, era dependente da análise e aprovação pelo Poder Público Municipal do projeto conforme elementos apresentados de acordo com o art. 51. Para a RFIS se adiciona os seguintes condicionantes:

Art. 47 [...] VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregularmente ocupados, **predominantemente**¹⁸ por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos, 5 (cinco) anos;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declarados de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

A lei representaria então uma conexão com o instituto da usucapião coletiva ou individual conforme o Estatuto da Cidade e dá peso e importância ao instrumento da ZEIS, definindo conexão importante com o planejamento urbano e a participação social no processo de regularização da área.

Em 2016, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida teve o capítulo da regularização fundiária revogado por meio da Medida Provisória 759 e um novo marco legal para regularização fundiária foi aprovado. Em 2017 a MP foi convertida na Lei nº 13.465 que será tratada no tópico seguinte, bem como a sua regulamentação realizada por meio do Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018.

¹⁸ Conforme Nascimento (2013) o termo “predominante” decorre de uma situação fática encontrada em muitas áreas objeto de regularização fundiária de interesse social, no entanto nem todos os destinatários se encontram naquilo que o programa define como sendo população de baixa renda. Nesse sentido, a lei tem a preocupação de conferir o direito a comunidades na qual haja o predomínio a fim de que não se inviabilize o trâmite por conta das exceções. Essa definição de “predominante” se repete também em outras legislações voltadas à regularização fundiária como se verá adiante.

Abaixo um quadro síntese elencando alguns dos marcos legais que constituem a história da relação de terras, propriedade e regularização fundiária no Brasil.

Quadro 1 – Histórico dos Marcos Legais em nível Federal (1850-2019).

Legislação Federal		
Ano	Identificação	Conteúdo da Matéria Legislativa
1850	Lei nº 601/1850	Lei de Terras – Dispõe sobre as terras devolutas do Império.
1934	Constituição Federal	Capítulo II – Dos Direitos e Garantias Individuais 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar. (...).
1937	Decreto-Lei nº 58	Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.
1946	Decreto-Lei nº 9.760	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
1956	Decreto-Lei nº 2875 ¹⁹	“Lei das Favelas” (Primeiro ato oficial do Estado brasileiro a admitir a realização de investimentos públicos em favelas, visando à urbanização.).
1964	Lei nº 4.504	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
1967	Decreto-Lei nº 271	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. (Criou a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU)
1973	Lei nº 6.015	Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.
1976	Lei nº 6.383	Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências.
1979	Lei nº 6.799	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. (Primeira lei de reconhecimento da atividade irregular)
1981	Decreto-Lei nº 1.876	Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providências.
1987	Decreto-Lei nº 2.398	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências
1988	Constituição Federal	Dispõe sobre a Política Urbana e Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária Quilombos e Terras Indígenas
1993	Lei nº 8.629	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal

¹⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2875-19-setembro-1956-376311-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: jan. 2020.

1998	Lei nº 9.636	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.750, de 5 de setembro de 1946, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências
1999	Lei nº 9.785	Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo).
2001	Lei nº 10.257	Estatuto da Cidade – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
	Medida Provisória nº 2.220	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências
2005	Lei nº 11.124	Dispõe sobre o 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.
2007	Lei nº 11.481	(...) prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.
2008	Lei nº 11.888	Assegura as famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de janeiro de 2005.
2009	Lei nº 11.952	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.
2009	Lei nº 11.977*	Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
2017	Lei nº 13.465**	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
2018	Decreto nº 9.310	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e a alienação dos imóveis da União.
2019	Lei nº 13.865	Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar o habite-se na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda.

2020	Decreto nº 10.592	Regulamenta a Lei nº 11.952/2009 para dispor sobre a regularização fundiária das terras rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio da alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.
------	-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Leis, Decretos e Medidas Provisórias; AMADEI (2018). Sistematizado pela autora.

* Convertida em Lei Federal pela Medida Provisória 459 de 25 de março de 2009.

** Convertida em Lei Federal pela Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016.

3.3 A Lei Federal nº 13.465/2017

O Ministério das Cidades, com suporte técnico e administrativo da Diretoria de Assuntos Fundiários, institui por meio da Portaria nº 326 em 18 de julho de 2016 o Grupo de Trabalho Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária que teve por objetivo debater propostas de alteração do marco legal de Regularização Fundiária e definir diretrizes e metas para Política Nacional de Regularização Fundiária.

Em meio à truculenta crise política e econômica no encerramento do ano de 2016, em 22 de dezembro, como resultado dos trabalhos promovidos pelo grupo, foi aprovada a Medida Provisória 759 pelo então governo do presidente Michel Temer, acompanhada de uma exposição de motivos listando 155 itens para apreciação, justificando a urgência da matéria. Ferreira Filho (2018) ao analisar o documento identifica que do item 87 em diante a exposição foca nos impactos positivos da medida, afirmando que a concessão de direitos reais aos ocupantes informais permite que esses imóveis sirvam de base de investimento do capital produtivo brasileiro, bem como de garantia para operações financeiras, por exemplo, reduzindo os custos de crédito. Assim sendo, a Reurb aumentaria o patrimônio imobiliário brasileiro e a inserção de capital na economia, agregando valor aos imóveis regularizados, se tornando alvo de cobranças de tributos públicos e conseqüentemente melhorando a situação fiscal do país, evidenciando que a política urbana seria uma forma de alavancar a economia.

Logo da aprovação, em manifesto contra a MP cerca de 90 organizações e movimentos sociais assinaram o documento “Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da regularização fundiária no Brasil”²⁰. A carta em síntese questiona a real urgência da medida, visto que o país já possuía uma lei que balizava a questão e indica que, diante da verificação de uma possível melhoria, poderia passar por avanços, desde que pela via jurídica adequada.

²⁰ Carta disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571>. Acesso em: ago. 2019.

Outros pontos contemplam: a confusão causada ao substituir dispositivos legais por outros não autoaplicáveis; impor ônus a população de baixa renda, já que revoga procedimentos que deverão ser condicionados a nova regulamentação; trazer em seu texto uma série de inconstitucionalidades; o fato de repassar ao Poder Público os encargos de investimentos, bem como o impedimento de ser ressarcido em casos de loteamentos irregulares e grileiros de terras públicas; privatização da Patrimônio da União e a flexibilização para ocupações irregulares de alto padrão, anistiando o mercado imobiliário e especuladores urbanos.

Já em 2017 após quatro audiências públicas interativas, com representantes de órgãos do governo federal, associações, movimentos sociais e entidades de classe, com adição de oito emendas houve a aprovação do congresso e do senado e a MP foi convertida na Lei nº 13.465 em 11 de julho, estabelecendo o trato em três matérias: a regularização de terras envolvidas em projetos de reforma agrária; a regularização fundiária urbana e rural; e as terras pertencentes à União, além de alterar mais de vinte legislações. Divide-se também em duas modalidades principais, sendo a Reurb-S, regularização fundiária de interesse social, em que a regularização se aplica aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e a Reurb-E, regularização fundiária de interesse específico, em que a regularização se aplica nos casos não enquadrados na Reurb-S; resta ainda um terceiro tipo intitulado por alguns juristas de Reurb-I, que é a regularização fundiária inominada, aplicada a glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a aplicação da Lei de Parcelamento do Solo de 1979, regrada pelo art. 69 da Lei nº 13.465/2017.

Algumas inovações da legislação tratam de uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, consistente com a legitimação fundiária; a criação do direito real de laje; a alteração do procedimento da regularização fundiária, sendo menos burocrático, operando em âmbito extrajudicial perante os municípios; bem como a composição extrajudicial de conflitos; e duas outras inovações polêmicas são as figuras do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado. O conceito de regularização também se altera:

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 informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes.

Para esse trecho é possível verificar a alteração do conceito em relação à Lei nº 11.977/2009 do PMCMV, art.40, inciso VI, em que há a substituição de: “visam à regularização de assentamentos irregulares (...) utilizadas predominantemente para fins de moradia” para,

conforme Lei nº 13.465/2017, art.11, inciso II “à incorporação do núcleo urbano informal ao ordenamento territorial”. Adicionando mais uma expressão a referência das áreas irregulares. Por um lado, criticada, já que a referência de “assentamentos irregulares” tendia a demonstrar a precariedade na sua totalidade, seja ela de titulação, ambiental, urbana, social, de acessibilidade, enquanto a opção pela referência “núcleo informal” tende a remeter a uma questão mais voltada a titulação, não demonstrando a complexidade da situação. Por outro lado, a defesa que “a incorporação ao ordenamento territorial” remete a uma introdução das áreas irregulares ao planejamento urbano, o que se consideraria uma visão mais inclusiva do que a antes disponível.

Outra importante alteração ainda relacionada a esse tópico é a supressão da descrição “predominantemente para fins de moradia” o que implica na ampliação dos usos a serem regularizados, conforme a Lei nº 13.465/2017, art. 13, §4º “Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado”.

A referida lei ainda no artigo 9º, parágrafo §1º credita que ficará a cargo dos poderes públicos a tarefa de formular e desenvolver no espaço urbano “as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial”, isso significa dizer que a lei é considerada uma norma de direito urbanístico, que orienta e estabelece bases gerais para que os municípios disciplinem em leis específicas seus procedimentos de regularização (LEITE; MENCIO, 2019).

Ainda no ano de 2018 no dia 15 de março, foi aprovado o Decreto nº 9.310, que institui os procedimentos aplicáveis para Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e a alienação dos imóveis da União, balizando algumas definições procedimentais a respeito da regularização fundiária, em concordância com a lei, que serão tratados no próximo tópico.

3.3.1 Entraves entre a lei e o planejamento

A Lei nº 13.465/2017 que foi apelidada por alguns de “Lei da Grilagem”²¹ analisada por Alfonsin Costa, e Iacovini (2019, s/p) com vistas ao cenário legislativo desenhado com a

²¹ Não se tratará de especificidades e inconstitucionalidades voltadas à temática da Reforma Agrária, da Amazônia Legal e de terras da União, visto que são temas amplos, complexos e estão fora do escopo específico de análise que esse trabalho mais adiante irá se propor a realizar.

aprovação, inferem que é “assustador perceber a substituição do paradigma da função social da propriedade e do direito à cidade”, representado pela antiga Lei nº 11.977/2009, “por um paradigma que recoloca o direito de propriedade e a sua função econômica no centro do ordenamento jurídico”. Para os autores, se trata de uma inversão nos sentidos e valores consolidados ao longo de várias décadas pela política urbana brasileira que tinha como princípio e prioridade reduzir as distorções geradas pelo processo injusto e insustentável de urbanização promovido pelo Brasil ao longo do século XX.

A questão da função econômica da propriedade já era das levantadas por Fernandes (2011) ao examinar os casos dos assentamentos informais na América Latina, com foco especial para as regularizações realizadas no Peru, sob influência das teorias do economista De Soto, que envolve a legalização estreita da posse da terra, por meio da escritura pública, em comparação com o caso Brasileiro, que envolvia a melhoria dos serviços público, sob vigência da lei do PMCMV de 2009. Nesse sentido, cabe considerar que o ponto chave da visão econômica atribuída a De Soto²² é a sua proposta de que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. Nesse sentido as políticas de legalização em grande escala foram propostas amplamente como antídoto contra a pobreza urbana e tem recebido apoio de agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e já foi implantado em países como o Peru, El Salvador, Camboja e Vietnã por meio de programas de escrituração em grande escala (FERNANDES, 2011).

Fernandes (2011) em seu trabalho compilou por meio de avaliações críticas empíricas dos casos desse modelo, por exemplo, de Arruñada (2009, apud Fernandes, 2011), de que há a priorização da escrituração formal em unidades, direitos de propriedade e operações do mercado livre individual sem a devida atenção ao contexto social e suas consequências. As justificativas do modelo e suas consequências, de forma resumida, são descritas: (i) facilitação de acesso ao crédito: a regularização não promoveu mudanças significativas, o emprego formal parece ser mais importante para obtenção de crédito do que o título de propriedade; (ii) investimento na habitação depois da escrituração: a escritura ajuda, mas não é condição

²² As ideias de Hernando de Soto se fundamentam essencialmente nos livros de sua autoria *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000), reconhecidos por entrelaçarem as dimensões da dinâmica, inovação, criatividade e empreendedorismo dos procedimentos informais; a estreita relação entre habitação informal e empresas informais; o valor econômico dos ativos informalmente criados e os impedimentos causados por sistemas legais de registro complexos e pela burocracia e corrupção (FERNANDES, 2011).

indispensável para promover os investimentos no processo de consolidação da habitação; (iii) promoção da redução da pobreza: por mais que as relações causais permaneçam obscuras e que a erradicação da pobreza requeira investimentos consistentes em diversas áreas como educação, as pesquisas indicam uma associação entre a regularização e o aumento das taxas de nutrição e na melhoria da educação e redução do número de absentismo escolar²³. (FERNANDES, 2011).

O modelo proposto de regularização em estudo realizado por Smolka e Laranjeira (2007 apud HERMANY; VANIN, 2017) corrobora com o realizado por Fernandes (2011) e adiciona que em relação à infraestrutura dos assentamentos, não houve melhora, a situação de precariedade física, exclusão social e segregação socioespacial se mantiveram como antes, não alcançando os objetivos buscados. A experiência de outros países certamente gera reflexões e ampliam a defesa do planejamento urbano.

No ano seguinte da aprovação de Lei da Reubr, em 2018, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) foram protocoladas perante o Supremo Tribunal Federal, respectivamente pelo então Procurador Geral da República Rodrigo Janot (ADI 5.771 em setembro de 2017)²⁴, pelo Partido dos Trabalhadores (ADI 5.787 em setembro de 2017)²⁵ e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) (ADI 5.883, em janeiro de 2018)²⁶. Em comum as ADIs reiteram os vícios relacionados à ausência dos requisitos de relevância e urgência da MP, convertida em lei, bem como apresentam itens que têm contato específico com o planejamento urbano.

O primeiro é a sustentação que a lei extrapolou os limites da competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre a competência dos municípios, ignorando a posição de protagonismo do ente acerca da matéria. Justificativa para essa argumentação é que a lei se dispõe a regularizar “núcleos urbanos” ainda que localizados em áreas isoladas da mancha urbana consolidada, extrapolando, por exemplo, definições dadas pelo Plano Diretor, imputando a necessária ampliação do perímetro urbano a fim de que tais áreas sejam integradas à rede de infraestrutura, equipamentos urbanos, transporte coletivo, e demais

²³ Essa verificação pode ir ao encontro do Prêmio Nobel de Economia dado no ano 2000 ao economista James Heckman por comprovar que investimentos feitos objetivando assegurar um ambiente saudável para a criança **físico** e emocional, desde o nascimento até os cinco anos de idade evita gastos sociais e estimula ganhos econômicos ao longo da vida do indivíduo. Além do mais, a ausência de investimento na primeira infância é uma das maiores razões para a perpetuação da pobreza, além de ser um propulsor da desigualdade social.

²⁴ Processo disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: ago. 2019.

²⁵ Processo disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: ago. 2019.

²⁶ Processo disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: ago. 2019.

serviços imprescindíveis à cidade, gerando evidente caos de gestão e de investimento urbano. Mais do que isso, a necessidade de ampliar o perímetro urbano que em muitos casos vai de encontro com definições do Plano Diretor, que quando modificado deverá ser submetido à devida apreciação e participação popular, aliado a estudos técnicos que sustentem o pedido de alteração. Qualquer aprovação que contrarie essas formalizações também contraria os princípios dispostos no Estatuto da Cidade²⁷. Essa autorização para regularização também poderá gerar um desequilíbrio tanto ambiental, quanto social e econômico, já que a possibilidade de valorização dessas áreas antes rurais e agora urbanas poderá ser multiplicada e atrair mais ocupações irregulares no prolongamento da estrutura (HERNANY; VANIN, 2017).

Um segundo item considerado é o de que há a instituição de requisitos mais rigorosos para regularização fundiária para núcleos em que se constate a ocupação por interesse social do que para as áreas de interesse específico, o que ofende o princípio da isonomia. Esse reclame se dá em razão da imposição de mais restrições à população de baixa renda ao requerer a Reurb-S, considerando que os beneficiários deverão atender a muitos mais critérios à necessária regularização das áreas de moradia, do que aqueles que já possuem condição econômica estável e ainda assim optam pela irregularidade. Mais uma vez estimulando a irregularidade, para setores de mais alta renda, já que há a facilidade de anistia (FERRARA; DENALDI, 2019).

Terceiro ponto é a possibilidade dada pela legislação de proceder à regularização fundiária por etapas, implantando, por exemplo, a infraestrutura essencial somente após a conclusão da regularização registral. Na descrição da ADIs essa decisão mitiga a função social da propriedade e da cidade e precariza o direito à moradia. Esse ponto tem relação com o fato de que a regularização fundiária, como instrumento de política urbana, deve se orientar não só pela formalização da propriedade, mas sim pela garantia do exercício do direito à cidade e à moradia, que abrangem não apenas o espaço da habitação em si, mas o acesso ao trabalho, lazer, saúde e desenvolvimento sustentável.

Para Ferreira Filho (2018) o foco da titulação fica evidente já que a lei define que o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implantação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e melhoria habitacional, basta que seja

²⁷ Jurisprudência nesse sentido é a decisão do TJ de São Paulo que consolidou como inconstitucional (relativo à Constituição Estadual do estado de São Paulo, exigência similar a diversas constituições estaduais brasileiras) lei urbanística aprovada sem a devida participação social e apresentação de estudos técnicos. Disponível em: <https://bit.ly/2JNypQj>. Acesso em: out. 2019.

confeccionado um cronograma, possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, conforme art. 36, §3º²⁸, e que deva ser assinado pelos responsáveis, nesse caso, públicos, pelo cumprimento do cronograma físico, de acordo com o art. 35, X²⁹. O autor analisa que a própria lei não prevê sanções no caso de descumprimento por parte do Poder Público Municipal de descumprimento desses requisitos, o que acabará, no limite, por representar para os ocupantes apenas a titulação. Atribui-se que essa questão, em alguma medida, demandará maior envolvimento dos moradores do núcleo a ser regularizado no processo de elaboração da regularização a fim de que além de ter conhecimento a respeito do projeto, estejam suficientemente fortalecidos para cobrar pelas obras dispostas no cronograma, responsabilidade que deverá ser compartilhada com órgão como o Ministério Público.

Além disso, inserido no princípio da isonomia, as ADIs ressaltam que conforme o art. 33, parágrafo I, a e b, da Lei nº 13.465/2017, é estabelecido que “o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, no caso da Reurb-S (interesse social), serão de responsabilidade do Município ou do Distrito Federal”, tanto nos projetos de regularização sobre áreas públicas quanto na hipótese de áreas privadas. Para os casos de Reurb-E (interesse específico) sobre áreas públicas, o art. 33-parágrafo III, determina que “o Município **poderá** proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiados.”. No entanto, conforme Lei nº 6.766/1979 de Parcelamento do Solo Urbano, art. 18-V, é de responsabilidade do loteador submeter o ato de aprovação do loteamento a registro imobiliário acompanhado de documentos que comprovem a execução de obras mínimas de infraestrutura exigidas pela legislação municipal. Caso contrário, a efetivação do parcelamento do solo em desacordo com a disposição da lei constitui crime contra a Administração Pública, nos termos do art. 50-I³⁰ da referida lei (ADI 5.787, 2019, p.24). O que acontece por via transversa, no regime estabelecido pela Lei nº 13.465/2017 é que há a exoneração do loteador da obrigação

²⁸ § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

²⁹ X – termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

³⁰ Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública: I- dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II- dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença. III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

de realizar as obras mínimas de infraestrutura, já que admite a Reurb independentemente de avaliação acerca da existência de loteamentos e do cumprimento das exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Além de anistiar o loteador ilegal, a lei ainda transfere aos Poderes Públicos a responsabilidade da implantação da infraestrutura (ADI 5.787, 2019).

Outro ponto não esmiuçado nas ADIs nesses termos, apesar de estar evidentemente em contato com o fato da lei ter extrapolado a competência da União para legislar sobre normas de direito urbanístico é a disposição tanto na Lei nº 13.465/2017, art.11, §1º quanto no Decreto nº 9.310/2018 art. 3º, § 1º que apresenta: “Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.”. A lei e o decreto, não definem distinção entre a Reurb-S e a Reurb-E para flexibilizações em requisito algum, tanto referente aos parâmetros estabelecidos pela municipalidade, em zoneamento, código de obras, índices e taxas quanto ao planejamento urbano, e mais, quanto aos requisitos na regularização fundiária da edificação, ficando desta forma, descrita uma validação de anistia generalizada para as duas modalidades.

Esse trabalho, apesar de focar na questão da regularização fundiária de interesse social, considera que essa é a parte mais grave da lei já que exerce forte influência sobre tópicos do planejamento. É necessário que ao analisar o direito urbanístico disposto até então, se verifica que os desiguais eram vistos pelas suas desigualdades, tanto é que, instrumentos como a ZEIS foram criados há duas décadas considerando que, para aqueles em que a única alternativa de moradia era a irregularidade e a autoconstrução, o dever do Estado seria de, ao admitir sua própria falha na gestão das cidades concedesse, dentro dos termos da lei, uma flexibilização aos parâmetros da construção produzidas apesar do planejamento. No entanto, o que a nova lei faz é estender esse entendimento a todos, desconsiderando desigualdades estruturais sem estabelecer, ao menos, a obrigatoriedade de contrapartidas. É evidente que a municipalidade poderá criar instrumentos e parâmetros a fim de regradar as anistias que pretende subsidiar, mas ao mesmo tempo precisará ter força e maturidade política o suficiente para impedir pressões de grupos específicos, inclusive preparados com apoio de agentes jurídicos prontos para advogar em defesa da ampliação das fronteiras estabelecidas pela lei.

Visão dada por Pilotto, Gonçalves e Pollini (2019, p.90), ao refletirem sobre um possível cenário caótico com base na análise das flexibilizações dispostas na Lei nº 13.465/2017 para Reurb de forma geral, é de que no limite, se tudo for passível de regularização “não se

procederá mais ao loteamento, tendo em vista todos os ônus e condicionantes envolvidos, e se recorrerá sempre à regularização, à revelia dos objetivos das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e planos diretores”.

Pauta não pacificada entre juristas, já que é uma lei tem pouco tempo de vigência, é exatamente a definição do marco temporal. Aos que creditam como óbvia a temporalidade da lei, estão a atribuição ao ano de aprovação em 2017 e outros dispositivos citados no texto, como o Código Florestal nos casos de Reurb-S, de interesse social em áreas de APP, e com a descrição textual ao instrumento da Legitimação Fundiária datando o limite de 22 de dezembro de 2016. Essa visão pragmática é dos que destacam que na técnica legislativa é usual para as leis de regularização, não importa a natureza, estabelecer uma data retroativa a partir do reconhecimento do direito, já que a regularização é uma exceção à regra – nesse caso, por exemplo, o plano diretor. Afirmam que não se pode, então, que a lei de regularização opere como um incentivo ao descumprimento de regras existentes (SARLET; PRESTES, 2020).

Adiciona-se que de tempos em tempos os Poderes Municipais de diversas cidades brasileiras lançam leis a fim de regularizar imóveis irregulares e clandestinos. Tendo isso em vista, a chance de que se a legislação não definir robustamente em leis municipais o marco temporal, as legislações gerais sobre regularização poderão se estender às questões da terra, parcelamentos e ocupações, dada a história clientelista brasileira, a burocracia e custo envolvidos em construir algo de forma regular, bem como o potencial econômico de captura da valorização da regularidade (pós-irregularidade), já descrito em tópicos deste trabalho, levam a inferir que a Lei Federal poderá ser usada como bengala para irregularidade.

Para aqueles em que o marco temporal não é tão objetivo assim, utiliza-se da análise empírica de Cardoso (2003, p.5) ao caso do Rio de Janeiro, das anistias municipais, que poderá ser usado aqui como analogia, “a perda de legitimidade da lei se constitui como um processo de retroalimentação”, o resultado é o identificado na fala de um técnico daquela prefeitura “é mais fácil regularizar, depois de pronto, do que aprovar antes de fazer”, e assim a lei vai esticando a fronteira e gerando problemas de toda ordem.

Visão mais otimista nesse cenário é a dada por Leite e Mencionio (2019) de que seria incorreta a leitura de que a regularização fundiária promoveria, por vias tortas, a ineficácia das leis que disciplinam a ocupação do solo urbano, em que tudo seria passível de regularização. Entendem os juristas que há uma série de condicionantes para que a regularização fundiária seja aplicada, e é exatamente por esse motivo que a regularização se dá por regime jurídico, em que o município não pode se escusar de exercer a competência de promover adequado ordenamento

territorial, mediante planejamento e controle uso, do parcelamento e da ocupação solo urbano, conforme art. 20, VIII, da Constituição Federal.

Em decisão, no caso das ADIs, a ex-procuradora geral da União Raquel Dodge (ADI 5.771, 2019; ADI 5.787, 2019) sustenta que a regularização fundiária com foco na titulação preconizada pela Lei nº 13.465/2017 reforça a desigualdade social e consolida danos ambientais decorrentes das ocupações ilegais de terras públicas e privadas. Adiciona que o novo regime legal contribui para concentração de terras e caminha no sentido oposto aos objetivos fundamentais da República, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades sociais e regionais. Conclui que a retirada do Estado da regulação da questão fundiária, por meio da privatização de áreas públicas, urbanas e rurais, dissociadas das medidas necessárias ao cumprimento da função social da propriedade, do direito à cidade e do direito à moradia, além de não solucionar os problemas relacionados ao tema, poderão reforçar as dificuldades já existentes e mal enfrentadas até então, além de contribuir para o surgimento de outras.

3.4 Regularização fundiária urbana de interesse social

A nova lei de regularização fundiária, especialmente na modalidade de interesse social, ganha expressiva representatividade exatamente por ter sido alterada em um período de esvaziamento e baixo investimento em habitações de interesse social e de experiências frustrantes na gestão e objetivo de enfrentar o déficit habitacional por meio da produção de unidades habitacionais. Por meio dessa alteração é possível realizar algumas comparações entre legislações para verificar o que especialmente se altera no caso específico do interesse social e quais são as novas alternativas.

Em relação à Lei nº 11.977/2009 alteração importante disposta na Lei nº 13.465/2017, conforme art.14, é a ampliação dos requerentes à regularização que inclui: os beneficiários, de forma individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associação de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, associações civis que tenham por finalidade atividades na área de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária e os legitimados, estendendo aos proprietários de imóveis ou dos terrenos, loteadores e incorporadores, a Defensoria Pública em nome dos cidadãos hipossuficientes e o Ministério Público.

Para definição específica do que se considera uma área de interesse social passível de regularização é necessário avaliar alguns critérios³¹. Para isso, além do marco temporal referente à data de ocupação³², é necessário saber qual é o perfil socioeconômico³³ da população que será beneficiada pela regularização, qual é o grau de consolidação da área e a possibilidade de reversão dos danos urbanísticos e ambientais, já que muitas vezes essas ocupações estão localizadas em áreas que possuem algum fator de risco ambiental envolvido. Nesse sentido, falar de regularização fundiária é falar de uma análise que deve ser feita caso a caso e a partir de uma visão “global” e de uma visão “singular”, que podem envolver soluções mais ou menos complexas, mais ou menos custosas e mais ou menos demoradas (PILOTTO et al, 2019, p.91).

Uma análise que deve englobar esse duplo olhar deve ser feita de forma crítica na flexibilização descrita no art. 12, §3º, da Lei nº 13.465/2017, e art. 4º, §4º, do Decreto nº 9.310/2018, que prevê que o estudo técnico ambiental será obrigatório somente às parcelas dos núcleos urbanos informais que estão situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, adicionando ainda a possibilidade que a parte do núcleo informal que não é afetada por esses estudos poderá ter o projeto aprovado e levado a registro separadamente. O que é uma definição bastante frágil, do ponto de vista prático estabelecer quais são os limites da interferência de um problema ambiental, e o quanto um estudo técnico é capaz de garantir responsabilidade a apenas uma parcela. Para Pilotto et al. (2019, p.96) não se deve entender que a área objeto de regularização possa ser tratada de forma parcial, contemplando separadamente espaços limítrofes, ainda que, possa se dar em etapas, a análise sobre as áreas deve estar atrelada a um projeto de intervenção como um todo, “uma vez que quaisquer ações devem estar fundamentadas e planejadas a partir de uma concepção urbanística integrada para todo o núcleo.”.

³¹ Art. 11, inciso III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerado o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos entre outras circunstâncias **a serem avaliadas pelo Município.**

³² A Lei nº 13.465/2017 considera, por exemplo, que conforme o art. 9º, §2º a Reurb promovida mediante o instrumento da Legitimação Fundiária somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei até 22 de dezembro de 2016. Outro marco temporal se refere à usucapião, limitada a ocupação de cinco anos. Ademais, não há ainda um consenso jurídico sobre o marco temporal conforme citado anteriormente.

³³ É possível que se adote a definição estabelecida ainda pela Lei 11.977/2009, no quesito renda equivalente a faixa 1, 2 ou 3 do Programa Minha Casa Minha Vida, conforme art 3º, §6º, em que a faixa de menor renda é descrita no inciso III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos. Ou mediante definição dos próprios Poder Públicos Municipais, respeitando as especificidades socioeconômicas da população beneficiada e do município.

Outra alteração verificada é a do instrumento da usucapião, que agora passa a ser expressamente reconhecida como instrumento de regularização. A Lei nº 13.465/2017 altera o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em algumas definições, por exemplo, os duzentos e cinquenta metros quadrados que, antes a legislação definia como dimensão mínima para fins de regularização, agora passa a ser o limite máximo. A segunda alteração é a que se coaduna com a redação do art. 15, inciso II, da Lei nº 13.465/2017 ao trazer uma lista indistinta de modalidades de usucapião, não se limitando a posse para fins de moradia, ampliando usos.

Por outro lado, como a legislação tende a sempre contemplar dois interesses, ao suprimir “população de baixa renda” se abre novamente uma brecha de regularização para outras modalidades, por exemplo, pequenos condomínios e empreendimentos particulares, fora do âmbito da Reurb-S. Para Moretti (2019, p.330) essa decisão ao mesmo tempo em que colabora com o fim dos entraves postos por decisões judiciais que desconfiavam da idoneidade e necessidade dos pleiteados nos casos de interesse social, ao mesmo tempo faz perder “uma importante declaração legal do caráter social da usucapião coletiva.”³⁴.

Já na parte mais executiva da regularização, especialmente na questão da responsabilidade pelas obras a serem realizadas no núcleo, conforme art. 37, nos casos de Reurb-S caberá ao poder público, diretamente ou por meio da administração indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais que estão previstas nos projetos de regularização, bem como arcar com o ônus de sua manutenção. A infraestrutura essencial para fins da legislação, art.36, §1º, é considerada: o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, coletivo ou individual; rede de distribuição de energia elétrica domiciliar; sistema de drenagem, quando necessário, bem como outros equipamentos a serem definidos pelo Município em função das necessidades locais ou características regionais³⁵. Para as parcelas de interesse social em especial, o fato de a titulação poder ser gerada antes da

³⁴ Outra alteração levantada pela autora dentro do contexto da usucapião é a inserida na questão dos requisitos formais, aqueles ligados ao tempo e à qualidade da posse. Na nova legislação houve a supressão do requisito de ininterruptividade. O que causa estranheza e, certamente, será objeto de muito questionamento, já que a posse *ad usucapionem* é qualificada como *animus domini*, mansa, pacífica e contínua. O princípio da posse contínua indica a existência dos atributos de mansidão e pacificidade, que corroboram a prova de ausência de oposição à posse. A supressão dessa continuidade contraria o próprio conceito de posse *ad usucapionem* (MORETTI, 2019).

³⁵ Conforme o art. 13, § 7º, a partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

instalação dos equipamentos de infraestrutura e da melhoria urbanística e ambiental é fator de preocupação, já que a falta de recursos para as obras necessárias faz com que muitas vezes projetos, mesmo aprovados, não saiam do papel, inclusive porque as mudanças de gestão geralmente implicam mudanças de priorização dos investimentos públicos (PILOTTO; GONÇALVES; POLLINI, 2019) questão que se alia ao fato de não haver uma sanção prevista na legislação para os casos em que o cumprimento não se realize, conforme debatido no tópico anterior.

Alternativa a essa situação, se daria ao fortalecer e atender o objetivo da política urbana descrita no inciso XII do art. 10 “franquear participação dos interessados nas etapas e nos processos de regularização fundiária”, sugerindo que a política não se dê de cima para baixo. Nesse sentido é importante fazer um paralelo conforme realizado por Correia e Farias (2015, p. 875) de que “o projeto de regularização fundiária está para as ocupações informais assim como o Plano Diretor está para a Cidade”. Guardadas as devidas proporções, mas nesse mesmo sentido, essa participação, tal qual acontece com os Planos Diretores, deve evitar correr o risco de ter modesta absorção das demandas e um caráter meramente consultivo, além de se tornar demasiadamente institucionalizado, principalmente porque é necessário que haja transparência nos processos, sobre as possibilidades dos projetos a serem contemplados, especialmente porque corre o risco de ser usado ideologicamente. O que obriga o desenho de uma participação³⁶ que efetivamente seja capaz de atender às necessidades e reivindicações da população, ao mesmo tempo em que não se limita a realizar um projeto tecnicista, racionalista ou meramente uma fotografia da área para o projeto.

Contudo, uma alternativa de participação para os casos de regularização fundiária são os chamados Conselhos Gestores de ZEIS³⁷, quando há a demarcação da zona especial de interesse social consolidada na área objeto de regularização. No entanto, a Lei nº 13.465/2017 retrocede em relação à lei do PMCMV, por mais que se proponha a definir o instrumento

³⁶ Para o tema da participação e desenho de políticas participativas o trabalho não tem por objetivo se deter, visto que seria necessária uma análise fundamentada a fim de compreender as políticas participativas levando em consideração bibliografias e conceitos que tratam de temas como nível de aquisição de conhecimento, incentivos e burocracias, contexto social da participação, assimetrias e limites institucionais, nível de resistência à participação, pressões sociais, ações institucionais, conflitos, dentre outros itens de análise que excedem o objetivo deste trabalho.

³⁷ Amore (2013, p.14) resume que os Conselhos Gestores da ZEIS são instâncias de participação criadas pelas prefeituras que reúnem interessados diversos na intervenção das ZEIS (zonas especiais de interesse social) que podem ser compreendidos por proprietários, representantes dos movimentos sociais, associação de moradores, representantes de órgãos públicos, secretaria de habitação, subprefeitura, dentre outros. Os Conselhos seriam responsáveis pela definição e aprovação dos parâmetros de intervenção na área de regularização, os Planos Urbanísticos, ou dos critérios a serem atendidos das demandas habitacionais.

conforme art. 18, §1º, “(...) 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”, logo em seguida, no §2º prevê que “a Reurb não está condicionada à existência da ZEIS”. Mesmo que a Lei nº 11.977/2009 também não exigisse a demarcação do zoneamento, a ZEIS fazia parte de um dos três critérios para definição de interesse social³⁸ da área, o que dava um peso maior a sua adoção nos Planos Diretores.

Mesmo que se entenda que a regularização fundiária é um instrumento de política urbana, enquanto a ZEIS é um instrumento de planejamento urbano, a convergência desses dois instrumentos é de fundamental importância para que as cidades estabeleçam por meio do Plano Diretor e Zoneamento as prioridades de ação e projeto que deverão ser propostos em áreas irregulares. A demarcação de ZEIS em uma área ocupada é a garantia da execução da função social da propriedade e indica a perspectiva de regularização, além de subsidiar a segurança jurídica de que não poderão passar por processos de remoção³⁹ (PILOTTO, et al., 2019).

Leite e Mencio (2019) indicam que a fim de alinhar políticas de regularização com o planejamento urbano o ideal é que o primeiro passo a ser dado pelos gestores municipais seja um conhecimento detalhado do território, por meio de um diagnóstico⁴⁰ de todos os assentamentos informais da cidade, e que munidos desse conhecimento, não se trabalhe com a noção de esconder a irregularidade, já que o próprio Município terá que agir sobre a situação.

³⁸ Art. 47, inciso VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregularmente ocupados, predominantemente por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos, 5 (cinco) anos; **b) de imóveis situados em ZEIS;** ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declarados de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

³⁹ Caso que justifica a importância da demarcação de ZEIS em áreas ocupadas é de Caranguejo Tabaiães, ocupação localizada na zona oeste da cidade de Recife/PE. A ocupação sofria desde o dia 24 de julho de 2019 a possibilidade de despejo após ser publicado o Decreto nº 32.680 que visava promover a remoção de 70 famílias que moram às margens do Canal do Prado. A alegação da prefeitura para remoção das famílias era a revitalização do canal. A comunidade que ali reside, desde 1995 é demarcada pelos sucessivos Planos Diretores como ZEIS. Há 11 anos a promessa de um conjunto habitacional paira sobre a localidade, mas nunca foi efetivada. Por meio da mobilização da comunidade e o amparo jurídico, fundamentado na demarcação da ZEIS, os moradores lançaram a campanha “Carangueiro Tabaiães Resiste” e após quase dois meses de mobilizações, ações na mídia e judiciais a revogação do decreto foi publicada no Diário Oficial do Município no dia 18 de outubro de 2019. Informações disponíveis em: <https://www.facebook.com/caranguejoresiste/> e <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/29/apos-vitoria-caranguejo-tabaiães-quer-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: out. 2019.

⁴⁰ Os autores indicam que para esse diagnóstico, é importante que haja uma caracterização mínima das áreas de ocupação irregular, abrangendo: (i) propriedade tabular, ao menos para distinguir se são áreas públicas ou privadas; (ii) localização, com as implicações decorrentes do zoneamento; (iii) proteção ambiental especial, situação de risco de desastres; (iv) perfil socioeconômico predominante dos moradores; (v) equipamentos públicos e infraestrutura urbana existente; (vi) débitos tributários; e (v) existência de processos judiciais (LEITE; MENCIO, 2019).

O mais adequado é que haja amadurecimento institucional dos administradores a fim de que lancem luz nos problemas de uso do solo para traçar melhores estratégias de enfrentamento. Nesse sentido, apesar de parecer que há um enfraquecimento do instrumento da ZEIS pela legislação, a demarcação para as áreas de interesse social seria um importante aliado do planejamento urbano municipal a fim de demonstrar sua disposição em promover uma gestão sustentável.

Ainda nesse tópico das flexibilizações que antes ficavam a cargo da ZEIS, e que agora a Lei nº 13.465/2017 estendeu entendimento para todos os núcleos de Reurb, importa ressaltar que determinadas flexibilizações como percentual e dimensão de áreas públicas implicam em um dano especialmente para as áreas de interesse social, já que são exatamente esses núcleos os mais penalizados com a ausência de área de lazer e equipamentos públicos de saúde, educação e cultura. Caso o plano de urbanização do núcleo não contemple previsões nesse sentido, de forma integrada, a regularização tenderá a institucionalizar a precariedade de atendimento público.

Desvinculados dos trâmites referentes à questão urbana, mas não menos importante para as áreas de interesse social é que a Lei confere à Reurb-S dispensa o pagamento de tributos, ou qualquer outra responsabilidade tributária dos legitimados, bem como determina que ficam isentos de custas e emolduramentos, entre outros, os atos registrais, conforme art. 13, § 1º, o primeiro registro da Reurb-S, que confere direitos reais aos beneficiários, o registro da legitimação fundiária, o registro do título de legitimação de posse a sua conversão em título de propriedade, o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária regularizada, **a primeira averbação de construção residencial, desde que até setenta metros quadrados**, a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária, o primeiro registro do direito real de laje e o fornecimento de certidões de registro⁴¹.

A referência de gratuidade na averbação de construção residencial, desde que até 70 m² se alinha com outra anistia presente na legislação. Antes, cabe ressaltar que a regularização fundiária total é aquela que regulariza o terreno e a edificação, nesse sentido a Lei nº 13.465/2017 amplia suas fronteiras sob o ordenamento municipal ao prever conforme o art. 63, inserido no Capítulo VIII do Condomínio Urbano Simples que:

⁴¹ Conforme o art. 13 § 6º, os cartórios que não cumprirem o disposto, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas na lei, por ato não justificado, ficarão sujeitas às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977/2009: os cartórios ficam sujeitos a multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) bem como outras sanções previstas na Lei nº 9.935/1994.

No caso da Reurb-S a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de **mera notícia**, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, **dispensada a apresentação de habite-se** e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Declaradamente dispensando qualquer procedimento de assistência ou verificação técnica prévia da edificação para fins de registro na matrícula. Entende-se que o procedimento final da regularização é exatamente esse, quando sanadas todas as questões de irregularidade vinculadas ao lote o último procedimento seria a regularidade da edificação, no entanto, se todas as outras etapas de regularização do parcelamento estavam sob títulos de responsabilidade de estudos técnicos que justificavam e garantiam a segurança da área, a averbação da edificação na matrícula do imóvel que dispensa a necessidade do habite-se elimina qualquer tipo de garantia sobre a obra, além de se sobrepor ao ordenamento territorial do Poder Público Municipal.

3.4.1 A Lei Federal nº 13.865/2019

No dia 8 de agosto de 2019 foi sancionada a Lei Federal nº 13.865 que delibera sobre a alteração da Lei nº 6.015/1973, de Registros Públicos, aprovando a dispensa do habite-se⁴² para imóveis residenciais urbanos unifamiliares de um só pavimento, finalizadas há mais de 5 anos e ocupada predominantemente por população de baixa renda.

A lei proposta do senador de Tocantins Irajá Abreu do Partido Social Democrata (PSD) é exposta mediante a justificativa da previsão que “sete milhões de casas populares em todo o País, (...) saiam da irregularidade” e adiciona que “o documento formalizado permite, também que o imóvel seja financiado por um eventual comprador” o que aqueceria o mercado

⁴² O habite-se é um ato administrativo emitido pelo Poder Público Municipal, ou autoridade competente que autoriza o uso de uma edificação, de qualquer tipo de uso. O procedimento padrão adotado nas prefeituras, mas que varia de município para município, é a aprovação dos projetos (arquitetônico, hidrossanitário, elétrico preventivo de incêndio, estrutural, dentre outros), acompanhados de registro de responsabilidade técnica (RRT) ou anotação de responsabilidade técnica (ART) de profissional competente e autorizado se responsabilizando tanto pelo projeto quanto pela execução da obra. Aprovado o projeto, mediante atenção a todas as legislações pertinentes, o órgão competente do município expede o alvará de construção que autoriza a execução da obra. Findada a obra, o órgão competente realiza uma vistoria a fim de verificar se a edificação foi construída de acordo com os projetos previamente aprovados e dentro dos padrões técnicos exigidos e por fim expede o Habite-se, que também é conhecido como certificado de conclusão de obra, auto de conclusão ou auto de vistoria. Há algumas prefeituras que não realizam visitas técnicas e expedem o habite-se mediante autodeclaração de responsabilidade do profissional que executou a obra. O habite-se é o último documento de regularização fundiária que contempla a regularização do lote e da edificação. Documento necessário para averbação da edificação na matrícula.

imobiliário e beneficiaria prefeituras que, diante da regularização, poderiam rever os valores cobrados pelo IPTU, aumentando a taxa de arrecadação (ABREU, 2019, s/p).

Partindo da leitura da legislação, essa anistia se aplica unicamente em áreas com terreno já regularizado, visto que o habite-se é uma dispensa que tem como referência apenas a regularização edilícia. Se a Lei nº 13.465/2017 já dispunha da mesma indicação, conforme citado anteriormente, a Lei nº 13.865/2019 surge como uma reafirmação da proposta. Ambas, no entanto, excedem a competência do Poder Público Municipal de exigir parâmetros mínimos de segurança e habitabilidade conforme preconizam os parâmetros dos códigos de obra. Para Nakano (2019) a lei foi pensada para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida que apesar de terem sido licenciados pelas prefeituras, já têm pessoas morando, no entanto não possuem o habite-se. O arquiteto adiciona que a dispensa segue a lógica das anistias que são feitas pelas prefeituras com o objetivo de aumentar o número de imóveis no cadastro do IPTU, ainda que não se avalie a capacidade contributiva dessa população, que é geralmente isenta.

Na mesma esteira de arrecadação do Poder Público Municipal, uma relação importante que pode ser usada como analogia é a feita por Rolnik e Mendonça (2019), ao tratarem do caso específico de São Paulo que aprovou uma lei municipal intitulada Lei de Anistia Imobiliária em 2020 pretendendo a regularização automática de imóveis atualmente isentos de IPTU, cujo valor venal seja de R\$ 160 mil. Os autores lembram que a origem dessas proposições na cidade começa mais especificamente no governo Jânio Quadros, que comandou a cidade entre 1953 e 1955. No governo a anistia tinha se tornado um mecanismo político fundamental, um dos instrumentos importantes para estabelecer uma relação de mediação entre vereadores e os moradores de bairros abertos sem pedir licença ou obedecer à lei e que, por serem irregulares, não poderiam receber serviços públicos como água e eletricidade, sendo assim, com a anistia, os serviços poderiam ser ofertados. No entanto, esse instrumento se expandiu e de tempos em tempos uma nova lei surge afirmando sempre nas justificativas que se trata de regularizar um passivo, e que dali em diante não irá mais existir, apesar disso a cidade segue operando o modelo pelo qual é produzida à margem da lei para depois ter sua inserção negociada dentro do quadro legal, sempre com a intermediação política dos governantes, de modo que o mecanismo de interferência nunca deixe de existir.

Para Rolnik e Mendonça (2019, s/p) a lei estabelece que pouco importa que a maior parte da cidade possa ter problemas com infiltração, umidade, estabilidade e ventilação – uma arquitetura de risco – a aprovação da anistia ilustra bem o quanto a cidade possui duas ordens:

uma legal, pensada por e para a parcela ínfima dos moradores e suas edificações e a outra, extralegal, que alimenta permanentemente uma “intermediação política”, não para o fato de promover ou melhorar a qualidade, mas para azeitar as engrenagens das políticas locais.

Para a decisão em nível federal, não é como se não existissem instrumentos e legislações passíveis de serem apropriadas no nível municipal de forma conjunta visando às áreas edificadas irregularmente pela população de baixa renda, com foco em atenuar os problemas advindos das autoconstruções. Ainda em 2008, foi criada a Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Conhecida comumente como ATHIS (Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social). Ou seja, apesar da legislação ter mecanismos que contemplem a preocupação com a habitabilidade das edificações para interesse social, de maneira ampla, com profissionais técnicos auxiliando os procedimentos da regularização, os novos regimentos ao serem feitos de forma desvinculada, apenas interferem na relação econômica do imóvel com foco na cobrança do IPTU, ou no fomento do mercado imobiliário. Estabelecem e promovem a “intermediação política” desarticulada da melhoria e principalmente da segurança dessas edificações que não superam os modelos da dicotomia cidade ideal x cidade real. As leis de anistia são assim, “um instrumento do não-planejamento da cidade”, “trata-se de uma nova versão das velhas práticas, tão difíceis, mas tão urgentes de serem superadas” (ROLNIK; MENDONÇA, 2019, s/p).

3.5 Instrumentos de Regularização Fundiária

A regularização fundiária dispõe de amplo ferramental a ser utilizado a depender das especificidades da irregularidade. No entanto, a utilização exige o conhecimento e aplicação de um conjunto que disponha não somente dos instrumentos incidentes no âmbito jurídico, mas também urbanísticos, sociais, ambientais e econômicos. Assim sendo, é a combinação entre eles que conferirá um caráter verdadeiro à regularização inserida na política urbana a fim de garantir a sustentabilidade do procedimento ao longo do tempo (CARVALHO, 2020).

A Lei nº 13.465/2017, no Capítulo II, voltada aos instrumentos da Reurb, dispõe no art. 15 de uma série de institutos jurídicos próprios, e também reitera em descrição os

disponíveis em outras legislações⁴³. Adiciona-se aquelas que estão dispostas em legislações municipais específicas, e também regulamentando instrumentos disponíveis no Plano Diretor municipal. Os instrumentos são divididos, de forma geral, em duas modalidades: os instrumentos de apoio da regularização fundiária; e os instrumentos de titulação.

Constituem os instrumentos de apoio à Regularização Fundiária: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a intervenção pelo poder público em loteamento irregular ou clandestino; a demarcação urbanística; o consórcio imobiliário; a transferência do direito de construir; a arrecadação de imóvel abandonado; o direito de preempção; a desapropriação por interesse social; a desapropriação em favor dos possuidores; e a requisição em caso de perigo público iminente. Há ainda a regularização da função social da propriedade pela ausência de uso que poderá ser identificada em uma área em que se verifica a ociosidade justificada para os fins de especulação imobiliária, conforme estabelecido pela Constituição Federal, art. 182. Nessa condição poderá incidir o estabelecimento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), e caso seja descumprida a determinação em lei municipal do tempo definido para ação, incorrerá na incidência do IPTU progressivo no tempo específico regulamentar e até o teto da alíquota, e em última instância na persistência do ócio ficará autorizado ao município promover a desapropriação com indenização ao proprietário.

No que concerne aos instrumentos de titulação, em que pese a disposição dada pelo Código Civil são duas as formas de aquisição: por usucapião ou por registro público, sendo relacionados: a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); a concessão do direito real de uso (CDRU); a legitimação de posse; a legitimação fundiária; a doação; compra e venda; alienação de imóvel pela administração pública diretamente pelo seu detentor; a usucapião que detém as modalidades, no caso urbano, de usucapião especial urbana, usucapião especial urbana coletiva, e a usucapião familiar; e a usucapião em área rural sendo as modalidades de usucapião extraordinária; usucapião extraordinária para moradia ou produção; e a usucapião ordinária comum.

Há ainda outros instrumentos aplicáveis a Reurb, como o condomínio de lotes; o loteamento de acesso controlado; o condomínio urbano simples; o direito de laje; e a comumente chamada Reurb-I – regularização inominada, que se refere a regularização especial de parcelamentos anteriores a Lei nº 6.766/1979.

⁴³ As legislações interseccionadas são a Lei Federal nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade; a Lei Federal nº 10.406/2002 do Código Civil; a Lei nº 4.132/1962 que define os casos de desapropriação por interesse social; a Lei nº 8.666/1993 que regulamenta as normas para licitações e contratos da Administração Pública; a Lei nº 6.766/1979 de parcelamento do solo; e a Lei nº 6.015/1973 que dispõe sobre os registros público.

Nos casos que serão tratados mais adiante na pauta chapecoense, de forma adiantada cabe a descrição daqueles que são mais verificáveis nos processos de regularização, dentre eles a desafetação e alienação e a usucapião coletiva urbana, e dos instrumentos que são usados alternativamente para fins de planejamento urbano e flexibilizações urbanísticas, como a ZEIS que será tratado especificamente no próximo tópico. Há também as legislações que poderão ser reivindicadas como no caso do Código Florestal, Lei 12.651 que poderão ser requeridas pelos artigos 64 e 65.

No caso chapecoense, o instrumento amplamente utilizado é a desafetação. Expressão do direito administrativo que se caracteriza como ato do estado de mudar a destinação de um bem de uso comum ou especial, tornando-o um bem dominial disponível, perdendo a condição de inalienabilidade. Como regra, a desafetação de bens públicos exige a autorização legislativa específica, no entanto nos procedimentos de Reurb, conforme a Lei nº 13.465/2017, segundo o art. 17, há dispensa da necessidade de desafetação caso essa for a lei vinculante ao processo de regularização fundiária (CARVALHO, 2020).

Há também a alienação de imóvel pela administração pública diretamente pelo seu detentor, que deve estar subordinada ao interesse público devidamente justificado. A Lei nº 8.666/1993 que trata das normas de licitação e contratos da administração pública estabelece as formas de alienação: dação em pagamento; doação; permuta; investidura; venda; concessão do direito real de uso; e o aforamento. A legislação também estabelece que a alienação depende de autorização legislativa (CARVALHO, 2020).

Já a usucapião é uma forma de aquisição da propriedade a partir do exercício da posse, com ânimo de dono sobre o imóvel objeto da regularização, por um prazo de cinco anos no caso urbano em que se adquire o direito real da propriedade. Constitucionalmente, a usucapião não pode ser aplicada em imóveis públicos. Inclui os requisitos dispostos em normas infraconstitucionais como no caso do Estatuto da Cidade, e da Reurb conforme descrito anteriormente no item 3.4. Este instrumento exige a atuação do Ministério Público junto ao processo (CARVALHO, 2020).

O Quadro 2 realiza de forma bastante resumida a síntese de situações de irregularidade e os institutos jurídicos ou instrumentos legislativos aplicáveis.

Quadro 2 – Origem da irregularidade e instrumentos de regularização aplicáveis.

Institutos de Regularização		
Origem da Irregularidade	Situação	Aplicável
	Ausência de contrato	Legitimação fundiária

Conjuntos habitacionais públicos		CDRU
		CUEM
		Compra e venda
Conjuntos habitacionais públicos	Com contrato	Alienação
		Desafetação
Conjuntos habitacionais privados	Posse antiga, não contestada	Usucapião
		Legitimação de posse
	Impossibilidade de usucapião	Legitimação fundiária
		CDRU
		Direito de superfície
		Direito de laje
Loteamentos clandestinos ou irregulares	Posse antiga, não contestada	Usucapião
		Legitimação fundiária
	Impossibilidade de usucapião	Legitimação de posse
		Legitimação fundiária
		CDRU
Ocupações	Área pública	Legitimação fundiária
		CDRU
		CUEM
		Doação
		Aforamento
	Área privada sem possibilidade de usucapião	Legitimação fundiária
		CDRU
		Direito de superfície
		Direito de laje
		Doação
		Compra e venda
		Consórcio imobiliário
	Área privada com posse antiga não contestada	Desapropriação por interesse social
		Consórcio imobiliário
		Usucapião
		Legitimação de posse

Fonte: MALHEIROS, Rafael T (2018); NASCIMENTO, Mariana C. G. Adição de outros instrumentos presentes em Leis Federais. Sistematizado pela autora.

3.5.1 Instrumentos de Planejamento Urbano para Regularização Fundiária

No que concerne aos instrumentos de Planejamento Urbana para fins de Regularização Fundiária estes aparecerão regulamentados no escopo da legislação municipal do Plano Diretor e por meio de leis específicas. Dentre eles o com maior incidência de associação é a Zona Especial de Interesse Especial⁴⁴ (ZEIS).

⁴⁴ Segundo levantamento do IBGE (2016) do ano de 2013 para o ano de 2015 o número de planos diretores que possuem como parte integrante da legislação zona ou área especial de interesse social saltou de 37,1% para 50,6%. O IPEA (2016) indica que 2.871 municípios instituíram ZEIS, sendo 1.682 com ZEIS no plano diretor e 1.189 com legislação específica. Ainda, a regularização fundiária, contemplando 28% dos municípios. O relatório do instituto indica que o fato de a municipalidade adotar o instrumento da ZEIS/AEIS não necessariamente aponta

3.5.1.1 Zona Especial de Interesse Especial (ZEIS)

A origem da ZEIS se dá em um contexto de transição democrática, posterior a aprovação de Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979, por volta dos anos 80 na cidade do Recife/PE, e, em seguida na cidade de Belo Horizonte/MG, com a finalidade de demarcar áreas públicas ocupadas por assentamentos precários, objetivando promover a regularização fundiária (AMORE, 2013). Foram propostas precursoras de definição da administração pública na possibilidade de efetivar o direito à moradia para as populações de mais baixa renda. Ao longo dos anos 90, a cidade de Diadema/SP inovou ao demarcar áreas vazias, a fim de estimular à produção de habitações de interesse social, iniciativa que reverberou também nas cidades paulistas de Santo André e São Bernardo do Campo (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE 2007).

O instrumento da ZEIS se oficializa no cenário nacional com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e especialmente por meio das ações promovidas pelo Ministério das Cidades, em 2003 que objetivava que os Planos Diretores Participativos dos municípios adotassem ao menos em seus textos a indicação do instrumento (AMORE, 2013).

Alinhado a essas atribuições históricas e com as definições legislativas, as cidades comumente adotam dois caracteres de ação para o instrumento, (i) a ZEIS de área ocupada, que tem como referência os núcleos onde há a identificação de ocupação de população de baixa renda, nesse caso, o instrumento indicará a intenção do poder público municipal em prover a urbanização e a regularização, por meio de parâmetros mais tolerantes com o que está consolidado; (ii) e a ZEIS de vazios, que são áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de habitações de interesse social. Há, ainda, a possibilidade de demarcação de ZEIS em edifícios já existentes que poderão ser reformados e ocupados por população de baixa renda (CAPACIDADES, s/d). De maneira geral, a delimitação da ZEIS nessas situações se refere à possibilidade de flexibilização de parâmetros nos casos de regularização, reconhecendo a tipologia da ocupação conforme seus próprios índices, e no caso das edificações novas, o instrumento baliza um mínimo admissível para viabilizar a sua

que há um plano de regularização integrado. Já dentre os Planos de Habitação, dos 5.570 municípios brasileiros, 3.890 (69,8%) possuíam no ano de 2017 algum tipo de estrutura responsável pelas políticas habitacionais. Para secretarias de habitação exclusivas, consta que apenas 267 municípios (4,8% do total) detinham algum tipo de ação de regularização fundiária presente.

construção ou reforma. Contudo, a utilização do instrumento dependerá do conteúdo dado pela aprovação do Plano Diretor e poderá adotar outras definições, por exemplo, dentro da perspectiva de regularização de áreas externas ao perímetro urbano, como, por exemplo, a ZEIS rural.

No entanto, a aparição da ZEIS no Plano Diretor por si só não garante sua aplicação, já que o instrumento precisa estar associado, no caso da regularização, a um plano específico que vise efetivar a inserção dos núcleos informais à cidade, aos mapas, e ao planejamento da cidade de uma forma geral. No caso da sua demarcação em áreas vazias a integração ao planejamento habitacional. É possível e desejável, nesse caso, que políticas de regularização e de habitação estejam alinhadas e conexas.

Por mais que se perceba que a ZEIS é um instrumentos expressivo na adoção dos planos diretores, Mattos (2017, p; 43) faz um questionamento balizado por dúvida pertinente que vai ao encontro do novo paradigma proposto pela Lei 13.465/2017, apontando que nem o Estatuto da Cidade e nem os manuais e cartilhas lançados pelo governo a fim de incentivar a sua adoção explicitam como deve ser o tratamento do instrumento pós-implementação, principalmente para ZEIS de regularização, mais do que isso, em nível federal fica a questão: “ser ZEIS seria uma condição temporária ou permanente?”. A resposta pode ser dada considerando que se temporária, a área poderia gradualmente retornar a sua condição anterior, uma vez que a precariedade se faz presente em vários âmbitos, sendo o habitacional e o urbano apenas parcela dos componentes da fragilidade social total. Outra possibilidade, seria o processo de gentrificação que pode atuar na área regularizada, já que agora inserida no mercado imobiliário é possível que o perfil do grupo social que ali reside seja paulatinamente substituído por um de mais alta renda (MATTOS, 2017).

Se antes da sanção da Lei nº 13.465/2017 a ZEIS tendia a ser um instrumento que figurava de maneira secundária na política habitacional municipal (FERREIRA; MOTISUKE, 2007), sem estabelecer um elo com as políticas habitacionais, tampouco convergindo às ações e os recursos públicos aplicados no campo do interesse social, com a aprovação da referida lei será necessário esforço de ação principalmente quando da revisão dos planos diretores.

4 CHAPECÓ

O centenário de uma cidade como Chapecó é, em termos históricos, muito semelhante ao de milhares de pequenas cidades brasileiras. Primeiro os índios, depois os colonizadores, a demarcação de terras, então os conflitos e, claro, as contradições sociais geradas pelo enaltecido e muitas vezes injusto desenvolvimento econômico. Chapecó é uma cidade que tem raízes, sim, mas que é mais presente do que passado. Aos poucos, os sobrenomes vão ficando menos importantes que as pessoas e, gradualmente, vamos sendo povoados por mais histórias, com outros sotaques, vindas de outros lugares e trazendo novos olhares sobre nós e o que somos (SCHVAMBACH; TIM, 2017).

Figura 3 - Localização de Chapecó. Brasil (à esquerda), Santa Catarina (centro) e Chapecó (à direita).



Fonte: Base e informações Prefeitura Municipal de Chapecó. Elaborado pela autora.

Chapecó, polo regional do oeste de Santa Catarina e o quinto mais populoso do estado, localizada às margens do Rio Uruguai, faz divisa ao sul com o estado do Rio Grande do Sul. A região faz divisa ao norte com o estado do Paraná, a leste com a região do Planalto Catarinense e a oeste com a Argentina. A cidade está localizada na Mesorregião Oeste Catarinense junto a outros 118 municípios, e faz parte da Microrregião de Chapecó, ao lado de 38 municípios (IBGE, 2010). Sedia também a Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSOC). O município é constituído de cinco distritos, sendo, Chapecó, Alto da Serra, Sede Figueira, Góio-En e Marechal Bormann.

Chapecó é reconhecida internacionalmente pela sua capacidade agroexportadora, além de sua importância para a rede urbana regional ser caracterizada pela progressiva estruturação como cidade média e exercer funções de intermediação nas relações de caráter tanto horizontal quanto vertical, com significativa influência econômica, cultural e política, não apenas nas cidades da mesma região do estado, mas também no noroeste do Rio Grande do Sul e sudoeste do Paraná. (FUJITA, 2013).

Dados do IBGE em 2020 prospectam que Chapecó teria uma população de aproximadamente 224.013 habitantes, evidenciando um crescimento de 22,05% da população em relação a 2010 em que se indicava que o município apresentava população aproximada de 183.530 habitantes. Os dados de 2010 apontam que 91,6% correspondem à população residente no núcleo urbano (IBGE, 2021). Abaixo a relação contínua do aumento populacional desde a década de 70.

Tabela 1 – População de Chapecó 1970 - 2020

População de Chapecó e Variações por Década	
Ano	População
1970	49.865 habitantes
	Variação +67,98%
1980	83.765 habitantes
	Variação +46,89%
1991	123.050 habitantes
	Variação +19,43%
2000	146.967 habitantes
	Variação +24,88%
2010	183.530 habitantes
	Variação +22,05%
2020	224.013 habitantes

Fonte: IBGE (2021).

O contingente populacional permanece em aumento regular visto a grande atratividade pela alta capacidade de gerar empregos⁴⁵ tanto nas áreas industriais, quanto de transformação e comércio, aliado a diversa disponibilidade de serviços voltados à educação, do ensino fundamental ao universitário e de saúde tanto pública quanto privada (ALBA et al. 2015).

Esse potencial atrativo merece olhar atento à ocupação urbana visto que, contrário à densificação, a expansão da malha nos últimos anos tem se dado de forma expressiva. O município tem evidenciado um modelo de urbanização espreado, com deficiências na distribuição de infraestrutura, ao mesmo tempo em há grandes vazios centrais⁴⁶, edificações ociosas, aliados a uma vultosa verticalização voltada para mais alta renda⁴⁷ concentrado no

⁴⁵ Chapecó no ano de 2019 ficou entre as 20 cidades brasileiras que mais geraram empregos no país. Grande parte desse contingente se deve aos empregos gerados na área industrial. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-chapeco-e-sao-jose-estao-entre-as-20-cidades-que-mais-geraram-empregos-no-pais>. Acesso em: out. 2019.

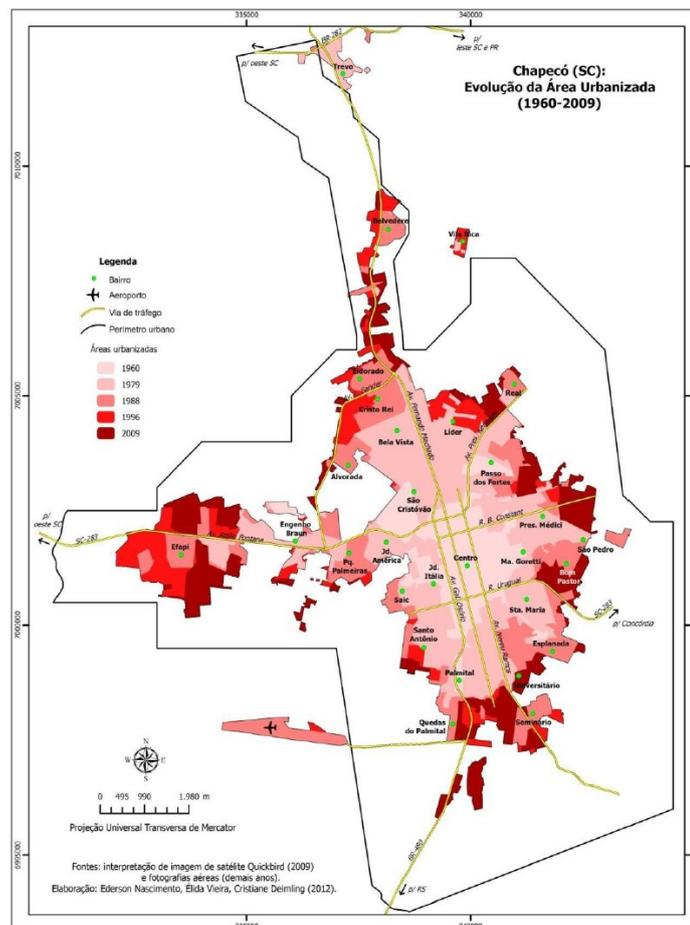
⁴⁶ Reche (2008) em sua pesquisa constata que 12,5% da malha urbana, em 2003, era composta por vazios urbanos médios e grandes, configurando um quadro de sub-aproveitamento da infraestrutura urbana da cidade, o que se confirma no relatório técnico da Prefeitura de 2004 em que destaca que a cidade poderia crescer por dez anos somente ocupando os vazios urbanos. O que de fato não aconteceu.

⁴⁷ O Plano Diretor, Lei Complementar nº 541/2014, prevê coeficiente básico de aproveitamento na Área Urbana Central (AUC) com índice 9, podendo chegar a 10,2, com limitação de altura determinada pelo coeficiente, o que tem produzido edifícios de 38 a 41 andares. O preço do metro quadrado desses edifícios varia de R\$ 3.500,00 a R\$ 5.500,00.

miolo principal. Os eixos de urbanização pressionam áreas ambientalmente frágeis próximas à bacia de captação do lajeado São José e também a abundante rede hídrica. O município por estar localizado sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, é conhecido como uma “ilha de água doce”, o que historicamente fez com que muitos cursos d’água na área urbanizada fossem canalizados, sem o devido cuidado com áreas de permeabilidade, imputando problemas ainda incipientes, mas não pouco alarmantes, de alagamentos.

Nesse sentido é importante perceber conforme a Figura 4, como a ampliação da malha urbana se deu de maneira irregular, também considerando os acidentes geográficos que limitam o crescimento de uma maneira mais circular, e evidenciando a relação com as vias de acesso principal ao município tanto no sentido norte-sul, quanto no sentido leste-oeste. Sobretudo, percebe-se o intenso processo de urbanização da área oeste do município onde se encontra a área mais habitada do município, no bairro Efapi. A localização dos bairros descritos aqui em diante poderão ser verificadas no Apêndice A.

Figura 4 – Evolução da Área Urbanizada (1960-2009)



Fonte: Nascimento; Vieira; Deimling (2012)

4.1 Contexto histórico

4.1.1 Os colonizadores e a questão fundiária

O município está localizado em uma região historicamente marcada por conflitos territoriais, sobretudo pelas condições físicas existentes, abundância de recursos hídricos e florestais. Dentre todas as disputas decorridas se ressaltam os confrontos entre Portugal e Espanha, em seguida entre Brasil e Argentina⁴⁸, e posteriormente, entre os estados de Santa Catarina e Paraná, na Guerra do Contestado⁴⁹. Com a resolução das disputas, no ano de 1917, por meio da Lei nº 1.147 de 25 de agosto, o município de Chapecó é fundado com a primeira sede na localidade intitulada Passo Bormann. Nessa época o município contava com uma extensão territorial que abrangia desde o meio oeste de Santa Catarina até a fronteira com a Argentina (ALBA, 2013; FUJITA, 2008).

Figura 5 - Extensão territorial Chapecó e Cruzeiro (atual Joaçaba) em 1917



Fonte: Arquivos do Centro de Memória do Oeste Catarinense (CEOM).

⁴⁸ Divergências conhecidas como Questão de Palmas e/ou Questão de Misiones, findada em 1884, com a intervenção do presidente Cleveland dos EUA, dando ação favorável ao Brasil (ALBA, 2013).

⁴⁹ A disputa teve como marco principal a projeção da ferrovia que cortava o estado de Santa Catarina, com o objetivo de ligar o estado do Rio Grande do Sul ao estado de São Paulo. Pela obra, o governo brasileiro cede uma extensa faixa de terras devolutas, ocupadas por população cabocla, de ambos os lados da ferrovia à empresa responsável Southern Brazilian Lumber & Colonization Company para exploração da madeira da área. A empresa, ao dar fim aos trabalhos, abandonou todo contingente de mais de seis mil funcionários, criando um evidente caos social decorrente da falta de regularização da posse de terras para essa população de desempregados. Ânimos exacerbados se somam a um processo messiânico liderado pela figura de José Maria. Esse contingente populacional que passa a perambular seguindo o seu líder é atacado pela força pública respondendo ao chamado dos coronéis que tinham medo de uma possível revolução. A guerra se dá entre os anos de 1912 e 1916, com um saldo de aproximadamente 10 mil mortos. As terras ficam sob propriedade dos coronéis da erva-mate e da araucária, e são fundadas no ano seguinte as cidades de Chapecó, Joaçaba (antiga Cruzeiro), Mafra e Porto União (POYER, 2018; OLIVEIRA, 2017).

Com a fundação do município e as iniciativas do governo do estado de Santa Catarina, por volta dos anos 1920, por meio de Lei Fundiária, a região que era considerada pelas autoridades um vazio demográfico, passa por um processo de colonização em que o estado concede às empresas colonizadoras autorização para exploração e comercialização de terras, com a abertura de estradas, organizações de povoados e vilas⁵⁰. Essa atuação empresarial gerou a expulsão da população de etnias indígenas nativas⁵¹, bem como dos camponeses que se dedicavam a pequenas lavouras e criação de animais, deflagrando um processo de branqueamento da população e dos territórios. As empresas, especialmente a Ernesto Bertaso no caso de Chapecó, vendiam as terras aos imigrantes italianos e alemães que inicialmente residiam no Rio Grande do Sul e que chegavam à região atraídos pelas terras baratas e pela abundância de água (ALBA, 2013; RENK; WINCLER, 2018; FUJITA, 2013).

Na questão fundiária, camponeses, indígenas e colonizadores estabeleciam uma relação distinta com a terra. Para os camponeses e indígenas a concepção de terra é de que esta não era uma mercadoria, sua relação era de um modo de vida imerso nas relações sociais de reciprocidades e práticas de redistribuição. Enquanto para o colonizador, resultava de um processo de expropriação dos recursos naturais. Com a cultura de subsistência e o perfil socioeconômico começou então a se delinear, baseado em uma cultura de excedentes e artesanal, os primeiros núcleos urbanos (RENK; WINCLER, 2018; FUJITA, 2013).

Expressiva atividade desempenhada pelos colonos era a derrubada de matas e a abertura de estradas. Para uma região carente de infraestrutura a construção das estradas eram as maiores e mais importantes inovações administradas pelas empresas colonizadoras, que por meio dessa rede viária passaram a poder escoar a produção e promover a circulação de novos compradores de terras. O trabalho era exercido pelos colonos em benefício da própria família, ou como forma de pagamento pela terra habitada as companhias colonizadoras, muitas vezes incluindo mão de obra camponesa (RENK; WINCLER, 2013).

⁵⁰ Segundo Fujita (2008) no governo Getúlio Vargas a “Marcha para o Oeste” exaltou a noção de que os colonos eram os construtores do desenvolvimento, do progresso e da civilização, como forma de impor ordem e vencer o caos, já que nessa época constituía parte do imaginário que essa era uma “terra de ninguém” propícia ao banditismo.

⁵¹ A população indígena nativa do oeste do estado formada pela etnia Kaingang e em menor proporção Guarani. Inclusive, são os povos de origem Kaingang que dão nome ao município de Xaçupé (mais tarde alterada para Chapecó com “ch”) que dentre as várias interpretações da sua origem pode ser significar “chapadão alto”, “chapéu feito de cipó”, “põe o chapéu” e também da adição de “echa + apê + gô” que significa “donde se avista o caminho da roça” em referência ao trajeto percorrido pelas tropas advindas do Rio Grande do Sul para o campo de Palmas e São Paulo (IBGE). Informação disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=31410>. Acesso em: ago. 2019.

Com a derrubada das matas o escoamento era feito com as toras de madeiras nobres amarradas em forma de balsa pelo rio Uruguai, que era usado como uma hidrovía levando a madeira rio abaixo sentido Argentina. Com a implantação das serrarias no interior da região⁵², se fortalece a indústria moveleira como polo econômico no oeste catarinense, atendendo tanto o mercado regional como a demanda de exportação (RENK; WINCLER, 2013).

Para as atividades voltadas ao campo, o isolamento dos centros de comercialização e a necessidade crescente dos migrantes obrigou a transformação dos seus produtos. As propriedades começaram a diversificar a produtividade, essa situação associada à dificuldade de transportar os grãos produzidos que serviram de base para a dinâmica do sistema agroalimentar fez com que passassem a usar os grãos para alimentar pequenos animais como galinhas e porcos nas propriedades (FUJITA, 2013). Nas primeiras décadas os suínos que eram criados com o excedente da produção agrícola das famílias eram levados vivos, em tropas para centros consumidores no Rio Grande do Sul, ou Joaçaba/SC e embarcados em trens para São Paulo, o que estabeleceu importante elo comercial entre os estados. A região oeste passa a ser por excelência a abastecedora dos frigoríficos instalados na capital paulista (RENK; WINCLER, 2013).

A relevância da produção de suínos na economia mercantil do oeste catarinense, adaptada às condições naturais e fundiárias existentes, incentivou a instalação de frigoríficos na região e em Chapecó. Com a introdução do setor industrial, há então um processo de reestruturação da agroindústria que tinha como objetivo à expansão do mercado, o que provocou impactos urbanos e regionais pela exclusão de muitos produtores rurais que não se adequaram à modernização do processo produtivo, fazendo com que o êxodo rural se tornasse expressivo da década de 60 em diante (RENK; WINCLER, 2013; FUJITA, 2013).

A partir disso as transformações urbanas começaram a ser mais significativas, com melhor estruturação, por meio da instalação de equipamentos urbanos e instituições públicas, reforçando o papel regional da cidade, inclusive pelo considerável incremento trazido por obras viárias, no período militar pelo incentivo financeiro do Estado, que atenuaram o isolamento de Chapecó e região, além do favorecimento pelas condicionantes naturais, a base da agricultura familiar (FUJITA, 2013). Nessa fase, se dá início, na mesma esteira do processo de urbanização

⁵² À medida que a colonização avançava, a atividade madeireira ia deixando marcas como a devastação das florestas, sem a preocupação do reflorestamento. Em vez disso, surge a introdução de exemplares exóticos como o eucalipto e o pinus, para fins industriais e da construção civil (RENK; WINCLER, 2013).

do resto do país, um extensivo êxodo rural decorrente da mecanização das atividades do campo, aliado a precarização da mão de obra, e consequente adensamento das áreas urbanas.

Nesse contexto de transformações, o Estado teve papel preponderante, de modo que não pode ser considerado como esfera autônoma e neutra em relação às transformações sociais e econômicas, portanto territoriais, associadas aos interesses de grupos hegemônicos. Fujita (2008) reconhece que surgiram diferentes classes sociais a partir desse contexto (i) os proprietários das agroindústrias e demais empresários, conformados como a classe social de mais alta renda, com poder sobre as organizações do campo e da cidade e com influência política, muitas vezes fazendo parte do corpo político; (ii) o contingente populacional expulso do campo, de população principalmente jovem, que formou a classe operária; (iii) os pequenos agricultores que conseguiram se manter no campo, inseridos no modelo de integração, dando sequência as atividade agrícola em regime de dependência; e (iv) os remanescentes de camponeses e indígenas e agricultores mais pobres, totalmente alijados do processo, engrossando bolsões de pobreza na região.

As transformações urbanas dentro dessa conjuntura chapecoense definida por marcadores sociais, econômicos e étnicos, somado ao elevado fluxo migratório, conformaram as primeiras áreas informais. A empresa colonizadora Ernesto Bertaso deflagrou o que se considera a primeira iniciativa de controle dos assentamentos irregulares e precários no município, estabelecendo em 1965 uma área localizada a três quilômetros da área central no sentido leste, denominada Linha São Roque, embora fosse chamado pelos moradores de bairro **São Pedro**, santo padroeiro da comunidade, em que eram “despejadas”, com anuência do poder público, por muitos anos as populações indesejáveis, chamados de “intrusos”, que habitavam as áreas centrais e demais cidadãos expropriados que chegassem. A tentativa era de esconder aos olhos dos novos investidores e visitantes a real situação do município, já que o próprio relevo da área favorecia o seu ocultamento. Há registros da locação de mais de duzentas famílias que foram removidas à força de áreas do entorno da malha urbana contínua. Aos moradores não eram fornecidas escrituras, a fim de evitar que deixassem o local e ocupassem outras áreas no município, ao passo que caso as famílias não pagassem pelo lote, no prazo estabelecido, eram despejadas do loteamento para outra área mais distante do centro⁵³ (FUJITA et al., 2012;

⁵³ Eram comercializados terrenos com medida de 10 por 15 metros, parcelados em até cinco anos. O local do novo “despejo” no caso de inadimplência era a Linha Baronesa de Limeira, local ainda mais distante da cidade. Estudo realizado por Gomes (1998) revela que o projeto de lotear o bairro foi articulado pelas “forças vivas” da cidade, que faziam parte a Igreja (setores não progressistas), a Prefeitura Municipal, Fórum, Delegacia, além da Empresa

ANTUNES, 2015; GOMES, 1998 apud NASCIMENTO, 2017). Como bem destaca Fujita et al. (2012, s/p), a respeito dos problemas habitacionais “não se buscava resolvê-los, mas sim eliminá-los, torná-los invisíveis, materializando níveis extremos de negação do direito à cidade”.

Nos anos seguintes, a estruturação do espaço urbano se tornaria mais complexo e a reprodução da segregação social se ampliaria com a combinação do capital fundiário imobiliário, ações do poder público e influência do capital agroindustrial, dado que a agroindústria se consolida como principal segmento da economia do município, atividade que foi e ainda é diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico e pelo processo de urbanização do município.

4.1.2 Industrialização, Urbanização – Os Planos e as Leis

Em Chapecó o impulso da industrialização inicia mais efetivamente em 1963 quando o município angaria a condição de pólo econômico com a instalação da Secretaria de Negócios do Oeste, única descentralizada da capital, que fazia a comunicação entre o governo estadual e a região, já que à época a dificuldade de acessibilidade, devido aos gastos despendidos com a locomoção, bem como a dificuldade de comunicação condicionava as atuações (RECHE, 2008). A industrialização no município se inicia em um período que redefiniu o fluxo migratório, já que anteriormente a isso, na década de 50, se demarcava uma relação de intolerância e coronelismo com que a população residente recebia os novos moradores⁵⁴ (HASS, 2013).

Posteriormente, em 1967, com a Lei nº 19, se dá o início ao estímulo mais incisivo no município para a instalação de empresas industriais, por meio de incentivos do Estado, como a doação de terras⁵⁵, isenção de impostos e fornecimento de serviços de infraestrutura. Esses

Colonizadora Ernesto Bertaso. Em conjunto com o crescimento econômico de Chapecó, esses grupos locais que “gravitavam” em torno da empresa colonizadora defendiam os ideais de “progresso” e “modernidade”, definindo que os setores sociais que não se enquadrassem dentro dessa proposta deveriam ser excluídos. Entendiam que afinal, os intrusos destroem a imagem de progresso que é construída pela elite local, assim sendo, devem ser isolados, escondidos dos demais (GOMES, 1988 apud HASS et al., 2008).

⁵⁴ Essa relação de opressão pode ser verificada no livro *O linchamento que muitos querem esquecer: Chapecó 1950-1956* da autora Mônica Hass que relata o caso de linchamento de três homens acusados de e presos de terem incendiado a Igreja Matriz, o caso ocorre em um período em que haviam perseguições políticas a opositores em uma cultura permeada pelo mandonismo e coronelismo que fez com a década ficasse marcada pela não atratividade de migrantes (HASS, 2013).

⁵⁵ Segundo levantamento feito por Reche (2008) ocorreram 48 doações de terra urbanizada para as indústrias dos anos 1970 a 1990. A autora relata que as legislações aprovadas para a doação de terras não citavam os endereços

incentivos estavam alinhados com os anseios do país pela industrialização e se apoiavam em justificativas do aumento populacional e a necessidade de criação de mais postos de trabalho demandados pelo fluxo de migrantes para a cidade. Ao mesmo tempo, novos empresários eram atraídos e a população era reconhecida como consumidora e, mais do que isso, mão-de-obra barata e excessiva. Essa relação das justificativas de investimento dá início a um ciclo em que “causa e consequência se confundem”, se retroalimentando, “a população precisa de emprego, o Estado viabiliza as indústrias, estas atraem mais população para a cidade devido à esperança de trabalho, o Estado viabiliza mais indústrias, e assim por diante” (RECHE, 2008, p.60).

A partir da década de 70 o capital industrial ganha força e se consolida como motor econômico com a instalação de cooperativas. Com a consolidação do setor entre a década de 70 e 80, Chapecó passa a receber em média 40 famílias migrantes por dia advindos em sua maioria das áreas rurais, egressos desempregados pela mecanização do trabalho rural em busca de novos postos de trabalho. Situação que ocasionou o crescimento populacional entre as décadas de 70 e 80 que foi de 49.865 para 83.765, aumento de quase 60%. Na década de 1970, 59% dos moradores estavam no campo, ao passo que em 1980 essa porcentagem baixou para 34% (FUJITA, 2013; RECHE; SUGAI, 2008).

Com as ações da Secretaria de Negócios do Oeste começaram os investimentos urbanos na cidade e região, como a pavimentação da BR 282, eixo estruturante que faz a conexão entre o oeste e o leste do estado favorecendo o escoamento da produção agrária e agroindustrial do município (RECHE, 2008). À época a hegemonia da agroindústria já se fazia consistente concentrando o poder de submeter o espaço rural e urbano, principalmente por meio do mercado e das leis que já não eram influenciadas somente pela esfera local devido ao maior processo de internacionalização econômica (FUJITA, 2008).

Nesse contexto de escalas de influência múltiplas a grande parcela da população migrante chegava à cidade munida de esperança e desprovida de rendimentos para adquirir sua habitação em lugares bem infraestruturados, à época restrito às áreas centrais. Essas áreas providas de infraestrutura que já eram bem valorizadas passaram a receber intensos investimentos⁵⁶ municipais como o Programa Ordinário de Pavimentação (POP), e por recursos

os coordenadas de localização, mas das empresas reconhecidas que coincidem com os nomes dos documentos foi possível aferir que a maioria se localizava na região oeste, nordeste e sul (distrito industrial).

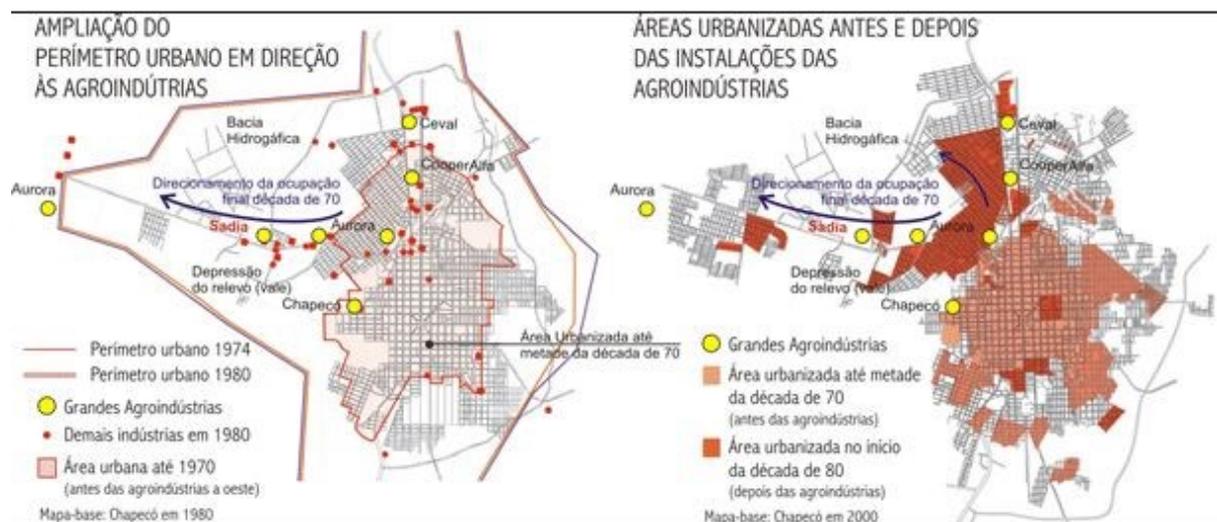
⁵⁶ Os maciços investimentos se davam em infraestrutura, especialmente pavimentação viária e iluminação, bem como de embelezamento no bairro central e adjacentes, como o Jardim Itália, Presidente Médici, Maria Goretti, Santa Maria e São Cristóvão (NASCIMENTO, 2017).

federais, como o Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA), financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Tais investimentos, feitos entre 1977 e 1980 se deram em desacordo com o Plano Diretor de 1974, e tornaram os valores dos terrenos caros e inacessíveis às classes de mais baixa renda, impulsionando um processo proeminente de desigualdade socioespacial no contexto intra-urbano, segregativo e excluído do provimento de políticas públicas sociais (FUJITA, 2013; RECHE; SUGAI, 2008).

O setor imobiliário, mediante essa ascensão e consolidação das agroindústrias demonstra seu interesse no município, viabilizando a abertura de loteamento no **lado oeste** do município, rompendo com a ocupação gradual circular em torno do centro da cidade que havia sido implantada ainda pelo plano urbano de Chapecó em 1931 projetado pela Empresa Colonizadora Ernesto Bertaso (RECHE, 2008).

Com essa abertura se registra uma massiva migração próxima às agroindústrias, em uma área que até então possuía grandes vazios, fazendo com que surgissem **loteamentos clandestinos para moradia da classe operária com condições precárias de infraestrutura, quando não inexistentes**. Ademais, esse modelo também se multiplica em áreas a noroeste (atualmente bairro São Cristóvão e Bela Vista) (NASCIMENTO, 2017), essa expansão pode ser verificada na Figura 6, por meio dos mapas produzidos pela análise de Reche (2008), em que se delimitam as novas áreas urbanizadas no início da década de 80 com a flecha de direcionamento das ocupações voltadas para o lado oeste do município.

Figura 6 - Síntese Chapecó anos 1970-1980



Fonte: Reche (2008).

Em 1972, por meio da Lei nº 216, o Poder Executivo foi autorizado a firmar contrato com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU dando início ao que seria a

elaboração do primeiro Plano Diretor aprovado em 1974. O Plano foi criado dentro desse contexto com vistas aos impactos da dinâmica econômica e demográfica regional sobre a estruturação socioespacial, bem como ferramentas que permitiriam a chegada dos investimentos federais. Desde o início da década já apontava algumas preocupações conforme:

O afluxo à cidade de pessoas muito mais expulsas do seu meio originário do que atraídas pela vida urbana gera, necessariamente um tipo de marginalização econômica. Com efeito, a economia de uma cidade de 22.000 habitantes não tem capacidade de absorver mão-de-obra sem especialização na proporção das migrações observadas. Contrariamente a uma ilusão bastante difundida, o próprio desenvolvimento industrial local será impotente para absorver a mão-de-obra. (...) da marginalização econômica e da marginalização social, decorre forçosamente algum tipo de marginalização urbana, ou seja, algum tipo de segregação espacial (CHAPECÓ, 1974, p. 205 apud NASCIMENTO, 2017, p. 116-117).

O Plano Diretor, Lei nº 68 de 31 de dezembro de 1974, teve como base o Termo de Referência elaborado mediante a metodologia e diretrizes, realizado em 1972, pelo SERFHAU⁵⁷. O Plano Diretor aprovado em 1974 é importante porque traz em seu conteúdo algumas pautas inovadoras. Uma delas se dedica a propor um programa de desapropriação de áreas vazias do município para implantação dos equipamentos sociais. Com isso o governo local criaria um banco de terras públicas que seriam utilizadas para implantação de escolas, espaços públicos, moradia para população de baixa renda e demais necessidades estabelecidas pela expansão urbana. A proposta permitia que o governo local tivesse domínio sobre as terras da cidade voltadas para execução dos equipamentos urbanos, bem como o controle do preço da terra urbana, evitando a especulação. Ainda que apenas no campo do plano e não especificado enquanto procedimento específico no trâmite legal, esse ideário disposto veio a sucumbir pouco tempo depois com a aprovação, em 1980, de uma nova Lei de Zoneamento, Lei nº 71/1980, além da aprovação no mesmo ano da Lei nº 72 de Obras e a Lei nº 73 de Loteamentos,

⁵⁷ Em estudo específico realizado aos Planos Diretores da década de 70, Reche (2008) cita Quinto Jr. (2006) ao inferir que nos anos 60/70 a criação do SERFHAU impulsiona um novo ciclo no processo de elaboração dos Planos Diretores Territoriais no Brasil, com questionamentos relativos aos limites dos instrumentos urbanísticos e da legislação utilizada na elaboração, já que não continham ferramenta jurídica incisiva para que o poder público interferisse no preço do solo urbano ou que permitisse a recuperação de parte dos gastos públicos com a infraestrutura urbana, responsáveis pela valorização dos terrenos privados. Afirma o autor que há um consenso na teoria relativo a este período de que estes planos diretores acabaram assumindo um caráter ideológico e burocrático, pois funcionaram como um relatório técnico de como organizar a cidade de forma ideal sem levar em consideração os problemas urbanos concretos como especulação imobiliária e de expansão urbana. Funcionaram muito mais como um requisito burocrático para liberação de verbas e financiamentos públicos e permitiram que o modelo centro x periferia se consolidasse nas cidades brasileiras, já que a população de baixa renda não tinha condições de acessar o mercado das áreas centrais.

elaboradas pela própria administração pública municipal, por meio da Secretaria Municipal de Obras e Planejamentos que revogou integralmente o Plano Diretor de 74 (RECHE, 2008).

A Lei de Zoneamento foi aprovada quando Chapecó chegava à marca de aproximadamente 53.000 habitantes em que se vivia um rápido processo de urbanização. A revogação do Plano de Desenvolvimento Integrado seguiu uma tendência de redução dos critérios de planejamento, bem como de exigência, concentrando sua ação em aspectos físicos territoriais. A Lei de Parcelamento do Solo de 1979 acabou influenciando uma redução de exigências em relação à legislação municipal precedente, implicando em ações práticas e imediatistas, reduzindo o papel de planejamento urbano a índices de parcelamento do solo, com porcentagens e critérios mínimos a serem executados (RECHE, 2008).

Reche (2008) ao realizar uma análise da referida lei de zoneamento, bem como dos seus resultados, indica que sua aplicação contribuiu para alguns problemas urbanos que persistem até hoje na organização da cidade, por exemplo, os relacionados à acessibilidade, já que a expansão do perímetro permitiu a implantação de diversos loteamentos sem infraestrutura adequada na **região oeste** da cidade. Adiciona a autora que nesse processo houve a valorização do solo urbano das áreas centrais de tal forma que as propostas que facilitaram a expansão estavam alinhadas a uma estruturação segregativa do espaço, com investimentos e benesses beneficiando o setor central em detrimento das áreas de moradia das classes de mais baixa renda periféricas, próximas às agroindústrias, o que invariavelmente implicou também forçosamente a população de baixa renda a ocupar de maneira precária essas localidades, já que estavam excluídos da possibilidade de adquirirem terras regulares bem infraestruturadas.

Com o fim da ditadura militar no Brasil, a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 e a função social da propriedade figurando como fundamental para política urbana é aprovado novo Plano Diretor em Chapecó, Lei Complementar nº 04 de 31 de maio de 1990⁵⁸, apresentando os códigos e diretrizes urbanísticas, posturas, relativos ao meio ambiente, parcelamento do solo urbano, sistema viário e código de obras (FUJITA, 2008).

Fujita (2008) ao realizar a análise do Plano indica que de forma sucinta é possível inferir que a lei adotou as referências aos conceitos indicados pela Reforma Urbana de maneira redistributiva, por exemplo, da distribuição equilibrada dos equipamentos sociais. No entanto,

⁵⁸ Apesar de não serem tratadas neste tópico, cabe ressaltar que o Plano Diretor sofreu alterações por meio do Código de Obras, Lei nº 3.661, de 01 de dezembro de 1995, além de novas alterações terem sido feitas no Código de Obras com a Lei nº 3.774, de 17 de setembro de 1997 e o Decreto nº 5.518, de 22 de abril de 1997.

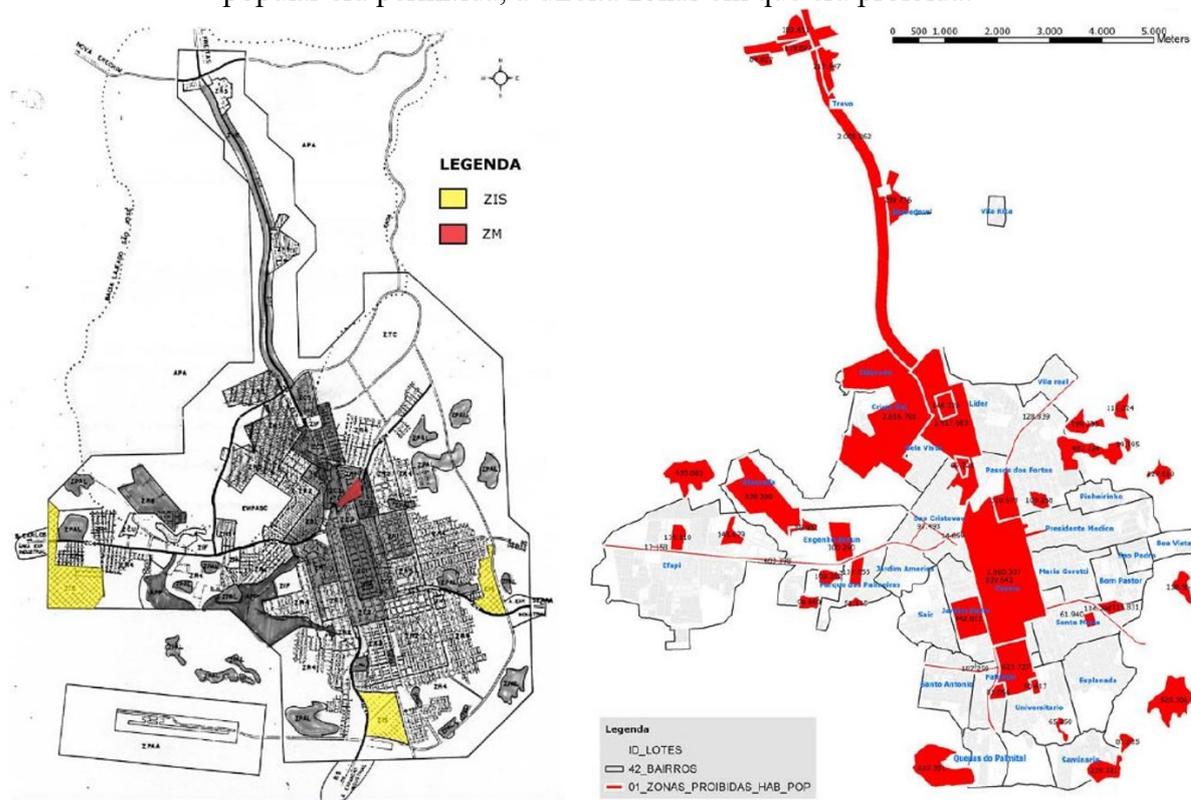
o ordenamento territorial proposto pela lei não refletiu esse aspecto do discurso, já que propõe um zoneamento ainda bastante similar ao padrão modernista da antiga lei de zoneamento.

Monteiro (2006, p.54) em análise ao Plano, especificamente no que se refere à segregação socioespacial indica que o PDC definiu no rol de uso e ocupação do solo a “residência multifamiliar popular”. Dentre as dezenove zonas instituídas no Plano, apenas duas delas permitiam a implantação desse modelo de residência, uma delas era denominada de ZM (Zona Militar), já consolidada com edificações destinadas ao uso dos militares, e a outra era a ZIS (Zona Industrial de Serviços), gravada em área não ocupada, localizada no limite do espaço urbano com o rural, evidenciando que desde aquela época a questão da localização, determinada pelo valor embutido, eram articuladas pelo próprio Poder Público Municipal, destinando as piores localizações, deficitárias de infraestrutura às populações de baixa renda, naquilo que Monteiro (2006, p.55) com base em Villaça (1998) chama de “segregação urbana e controle de espaço e do tempo”, como referência a uma segregação induzida. A área destinada à época correspondia a 0,8% da área urbanizada, restringindo a ocupação de uma tipologia para mais baixa renda à parcela mínima do território.

Constavam ainda outras três zonas urbanas em que a residência multifamiliar popular era permissível⁵⁹, que deveria ter a autorização para sua implantação concedida mediante aprovação do órgão executor da política urbana, com aval dos dirigentes. O artigo 277 indicava que “a implantação e localização de loteamentos populares depende sempre da autorização da Administração Municipal, através de Decreto do Chefe do Poder Executivo” (CHAPECÓ, 1990, apud MONTEIRO, 2006, p. 54). A situação evidente de segregação se soma ao fato de que em 14 zonas urbanas a residência multifamiliar popular era proibida (MONTEIRO, 2006) entre elas as áreas mais valorizadas da cidade, como o bairro central. Interessa relacionar que o plano prevê que as habitações populares se localizem em áreas próximas das indústrias, reduzindo a condição habitacional à mão de obra. O fato de dispor de uma proibição para a implantação de tais habitações em determinados locais revela um claro caráter segregador, que visa ordenar a cidade por classes, sem preocupações com densidade, ou melhorar o aproveitamento da infraestrutura. É possível verificar essa discrepância na Figura 7 produzida pelo estudo e levantamento de Monteiro (2006).

⁵⁹ Monteiro (2006, p. 54) cita que o artigo 351 do Plano Diretor definiu o conceito de permissível da seguinte maneira: “denominam-se permissíveis os usos que, embora não adequados com a destinação da zona, possam ter a adequação alcançada excepcionalmente, pelo cumprimento de disposições exigidas em qualquer tempo a adoção de outros dispositivos e instalações que eliminem os incômodos e/ou poluição”.

Figura 7 - Plano Diretor de 1990 - À esquerda áreas em que residência multifamiliar popular era permitida, à direita zonas em que era proibida.



Fonte: Monteiro (2006) – Reproduções do PDFT de 1990.

No fim dos anos 90 e início dos anos 2000, foram implantados loteamentos de IS pela própria municipalidade nas áreas de ZIS. Alguns desses loteamentos correspondem atualmente aos núcleos irregulares que fazem parte do escopo de trabalho do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social executado pela municipalidade, objeto de análise deste trabalho. Mais adiante serão tratados esses núcleos dentro das suas especificidades, especialmente os localizados à oeste do município, que correspondem a maior parcela destinada à classe de mais baixa renda, bem como se localizam na área mais distante da área central, que ainda hoje carregam problemáticas de diversas ordens, principalmente de segregação espacial.

No ano de 2004, houve a aprovação do terceiro Plano Diretor da cidade no dia 6 de janeiro de 2004 por meio da Lei nº 202. Na esteira da aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, o novo Plano Diretor de Chapecó assume papel de importância dentro de Santa Catarina, já que foi um dos primeiros a enfrentar os desafios de elaborar um planejamento participativo⁶⁰. O processo participativo de elaboração de seu texto se deu concomitante à

⁶⁰ Segundo Fujita (2008) o processo de discussão e elaboração do Plano ocorreu entre os anos de 2001 e 2004, durante a gestão do prefeito Pedro Uczai do Partido dos Trabalhadores (PT).

realização do Congresso da Cidade, com a participação de mais de 6.300 pessoas em 119 reuniões em que se garantiu a publicidade e o acesso a documentos e informações produzidas pela municipalidade em audiências públicas e debates com a participação tanto da população quanto de entidades representativas de diversos setores da comunidade (PDDTC, 2004 apud FUJITA, 2008).

Nesse plano a produção de habitação de interesse social passa a ser permitida em todo território, segundo a organização dada por atividade e potencial de degradação, e adiciona a previsão de parceria com a iniciativa privada. Há ainda a definição das áreas especiais de urbanização e ocupação prioritária (AEUOP) demarcadas em vazios urbanos, com o intuito de priorizar a ocupação das áreas dotadas de infraestrutura, reduzindo gastos da urbanização pública e, em alguma medida, freando a especulação nessas glebas.

No plano de 2004 é a primeira vez que figuram as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) destinando a Subseção II para suas delimitações, compreendendo as unidades territoriais destinadas à recuperação urbanística em duas modalidades, à de regularização fundiária e a de Habitação de Interesse Social. No caso de regularização define:

I - Áreas Especiais de Interesse Social de Regularização Habitacional, ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado privado popular, em que haja interesse público em promover a recuperação urbanística e ambiental, a regularização fundiária, a produção e manutenção de HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

Indica que no caso de demarcação com fins de regularização serão observadas as áreas ocupadas por favelas, aptas à urbanização, áreas passíveis de usucapião e loteamentos e parcelamentos irregulares precários ocupados predominantemente por famílias de baixa renda, vazios urbanos e terrenos desocupados, imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados notificados para o cumprimento da função social. No artigo 186 define que deverá ser elaborado Plano de regularização de cada AEIS a ser estabelecido por decreto municipal, definindo os elementos pertinentes obrigatórios. Essas definições sobre as atribuições da regularização fundiária no Plano serão tratadas mais adiante, mas vale ressaltar que o Plano subsidiou um ferramental e definiu obrigações desenhadas para regularização na esteira dos ideais presentes no Estatuto da Cidade.

Tão logo se deu a aprovação do Plano Diretor o novo governo eleito para o mandato (2005-2009), conforme previsão, encaminhou a revisão em 2006, sob responsabilidade do

Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial em que foram discutidos aspectos pertinentes ao uso do solo e índices urbanísticos, com claros contornos de favorecimento de setores específicos, apoiados pela administração municipal⁶¹. Conforme estudos de Hass et al. (2008) a revisão representou uma baixa participação dos segmentos populares, tanto da cidade quanto do interior do município e uma hegemonia da representação do governo, dos conselhos e entidades vinculadas ao mercado imobiliário e da construção. As propostas aprovadas refletem especialmente nas questões urbano-ambientais já que dobrou o potencial de uso e ocupação do solo da Bacia do Lajeado São José, permitindo um crescimento extensivo na execução de loteamentos em área de preservação ambiental, ferindo a legislação federal. Além de excluir o limite de altura das edificações, causando reflexos principalmente nos bairros da cidade que até então só poderiam construir até 4 pavimentos. “Mutilado em seus princípios e diretrizes” o Plano Diretor voltou a atender os interesses do mercado imobiliário em detrimento dos interesses coletivos presentes na proposta original (HASS et al., 2008, p. 217).

Dez anos depois, foi sancionado o novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 541 de 26 de novembro de 2014. Lalana (2015, p. 71-72) lembra a fala do vice-prefeito à época, Luciano Buligon, que presidiu a revisão da lei do novo Plano em que afirma “o novo Plano Diretor de Chapecó é um porta-voz de todas as pessoas, desenhamos uma cidade para todos, moderna e reformulada onde o interesse coletivo prevalece sobre a propriedade individual”. No entanto, o Plano Diretor de 2014 voltou a fazer concessões para implantação de loteamentos de interesse social. Conforme o art. 189 somente serão autorizados nas porções do território delimitadas como Área Especial de Interesse Social (AEIS) – não há áreas demarcadas como AEIS de vazio no plano – ou Área Especial de Urbanização e Ocupação Prioritária (AEUOP) e Macroárea de Expansão Urbana Futura (MEUF), quando houver interesse do Município, o que dependerá da concessão do Poder Público.

⁶¹ Conforme entrevista concedida por vereador de oposição a Hass et al. (2008) grande parte do público participante da aprovação da revisão era formado por representantes das imobiliárias, e que inclusive, efetivaram a participação de um grande número de funcionários a fim de garantir a votação favorável às temáticas de interesse.

4.2 Contradições da cidade planejada - Acesso à terra urbana e à moradia

Não fez Deus o céu em xadrez de estrelas
ROLNIK, 1997

A cidade de Chapecó possui um longo histórico de planejamento urbano que se inicia com um ideário de regularidade no centro urbano, no formato de “X” com as quadras em formato de tabuleiro de xadrez, projetado pela Empresa Colonizadora Bertaso em 1931⁶². Na esteira do planejamento, sucessivos planos foram aprovados: 1974, 1980, 1994, 2004 e 2014, somados a uma série de decretos, leis complementares, normas e as próprias alterações dos planos.

Nesse sentido é importante que se diga que Chapecó não é diferente das demais cidades brasileiras, a irregularidade está presente em diferentes níveis por todo o território seja em condomínios de luxo, loteamentos ou ocupações. No entanto, a parcela da população que é mais prejudicada pelos limites impostos pela ausência do documento de posse ou propriedade, da inexistência dos serviços básicos e da legitimidade da sua cidadania são os que historicamente residem nas áreas destinadas à população de mais baixa renda, aos expropriados, aos “intrusos” e à classe trabalhadora, empurrados para a margem por meio da realocação ou pela oferta da habitação em terra não urbanizada.

Ao longo da história chapecoense foram muitos os contrassensos levantados para apontar a cidade real e a cidade legal. Alguns autores apontam, conforme o Quadro 3 e posteriormente detalhados no texto como as informações relativas à irregularidade fundiária são dispostas pelo poder público, alterando a contagem com diversidade de termos de referência, como, famílias, lotes, áreas, localidades ou focos – revelando sobretudo uma fragmentação histórica de dados.

⁶² Facco et al. (2014) citam que a primeira tentativa de planejar o espaço urbano se deu por meio do desenho ortogonal de traçado das ruas, lembrando um tabuleiro de xadrez e tornando Chapecó conhecida como uma cidade planejada. As ruas foram organizadas e projetadas com um traçado largo, longo e retilíneo, com perspectiva de crescimento futuro apontando para o sentido norte e sul. Conforme Zeni (2007 apud Facco et al., 2014) a opção por esse modelo não levou em consideração as alterações de relevo, nem os recursos naturais, em uma cidade com diversos cursos d’água que cortam principalmente a área central. Esse traçado ocasionou conflitos de uso e ocupação do solo e a qualidade urbana e ambiental. Muitos dos cursos d’água foram canalizados, ignorando o potencial ambiental que dispunham.

Quadro 3 – Irregularidade e Inadequação Fundiária panorama histórico Chapecoense.

Irregularidade e Inadequação fundiária – Levantamentos Identificados				
Ano	Família	Lotes/Unidades	Localidades	Propriedade
1993	1.318	-	-	Público/Privado
1997-2000	-	-	180	Público/Privado
2000	8.070	-	76	Público/Privado
2004	2.509	-	90	Público/Privado
2006	-	-	26	Público
2007	-	3.800	-	Público/Privado
2009	-	3.480	-	Público/Privado
2010	-	-	92 (77 públicas / 15 privadas)	Público/Privado
2011	-	-	72	Público/Privado
2013	-	-	52	Público/Privado
2014	-	-	63	Público/Privado
2017	-	1911	22	Público
2019	-	-	146	Público/Privado
2020	-	-	61	Público/Privado

Fonte: Reche (2008); Moser (1995 apud RIGON; FUJITA, 2011); Lalana (2015); Hass et al. (2008); Zeni (2007 apud FACCO et al. 2014); Bittenbender e Moro (2013); Prefeitura Municipal de Chapecó, 2017 (apud BISSANI; PEREIRA, 2020); Matiello et al. (2016); Diretoria de Regularização Fundiária, Ministério Público; PLHIS (2011). Dados sistematizados pela autora.

É possível perceber, mesmo com o passar dos anos, as consequências do processo migratório intenso e desprovido de acompanhamento das políticas públicas sociais combinadas com o crescimento urbano, exemplo notório é o da região oeste da cidade, relativo a região da grande Efapi, próximo das agroindústrias BRF (antiga Sadia) e Aurora Alimentos que apresentam graves problemas sociais, de infraestrutura e de acessibilidade. A área foi ocupada ainda no final da década de 70, pela população migrante de baixa renda, obrigada a se instalar nos loteamentos periféricos, muitos ilegais, com baixíssimo nível de infraestrutura. No decorrer do tempo novas dinâmicas econômicas e sociais incidiram e incidem de forma desigual no espaço urbano, no entanto, é notório ainda que determinadas localidades sigam de forma persistente com problemáticas que superam décadas incluindo a precariedade de dotação de serviços de água e luz, precariedade das unidades habitacionais, insalubridade no acúmulo de resíduos, já que grande parte da população empobrecida dedica-se a coleta seletiva, e mesmo a ocupação em áreas de preservação permanente, ao longo de rios e córregos e em áreas com risco de alagamento (RECHE, 2008; ANTUNES, 2015; MATIELLO et al., 2016). Recentemente novas problemáticas têm se apresentado relativas à coabitação, principalmente em situação de precariedade relacionada aos imigrantes de outros países e também de outras regiões do Brasil, questão pouquíssimo tratada e com um vácuo de levantamentos.

De forma cronológica, Moser (1995 apud RIGON; FUJITA, 2011) aponta que em **1993** havia **1.318 famílias** habitando irregularmente as periferias da cidade de Chapecó em áreas públicas e privadas, sem qualquer reconhecimento no âmbito legislativo para tomada de providência do Poder Público. Lalana (2015, p.88) revela que em entrevista realizada com um dos gestores da Secretaria de Habitação (SEHAB) do município, houve por parte da secretaria um mapeamento **entre os anos de 1997 e 2000** de todas as áreas irregulares de Chapecó em que se reconheceu **180 pontos de ocupação** em áreas irregulares. À época havia uma determinação da administração pública para a identificação e processo de regularização, por meio de um cadastramento das famílias e reconhecimento das áreas. No entanto, “o processo não teve sequência devido à insuficiência de recursos para atender a demanda.”.

Hass et al. (2008) citam um estudo feito por Santos (s/d) que revela que no ano **2000**, aproximadamente **8.070 famílias** viviam em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade em **76 pontos de ocupações irregulares** segundo o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Chapecó, dado inferior ao levantado em anos anteriores.

Já os dados levantados por Zeni (2007 apud FACCO et al. 2014) no ano de **2007** revelam que havia mais de **3.800 lotes irregulares**. O estudo da autora inclui a análise de que a irregularidade é um dos grandes conflitos ambiental e social urbano, pois a irregularidade está presente, muitas vezes, em áreas onde incidem legislações que deveriam salvaguardar a preservação permanente, por exemplo em faixa de domínio dos rios, em que as edificações estão nestes locais há anos, muitos constituídos antes da legislação de 1965 do Código Florestal. Esse levantamento atrelado a análise revela que provavelmente as autoras consideraram lotes localizados em áreas que eventualmente estivessem legalmente autorizadas pelo município, mas incompatíveis com a legislação ambiental. Essa questão veio a ter definições concretas, para análise do Código Florestal de 2012, no ano de 2021 por meio do Tema 1010 do STJ que consolidou o entendimento em relação às faixas de APP em áreas urbanas.

Já o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Chapecó, publicado no ano de 2011, tendo como base de dados de **2010** a existência de 92 áreas em situação de irregularidade, 77 áreas públicas e 15 áreas privadas. Descreve, também, que o déficit habitacional do município no ano de **2009** era de aproximadamente 2.711 moradias, e que a inadequação fundiária era composta de **3.480 unidades**, questões que serão melhor tratadas mais adiante.

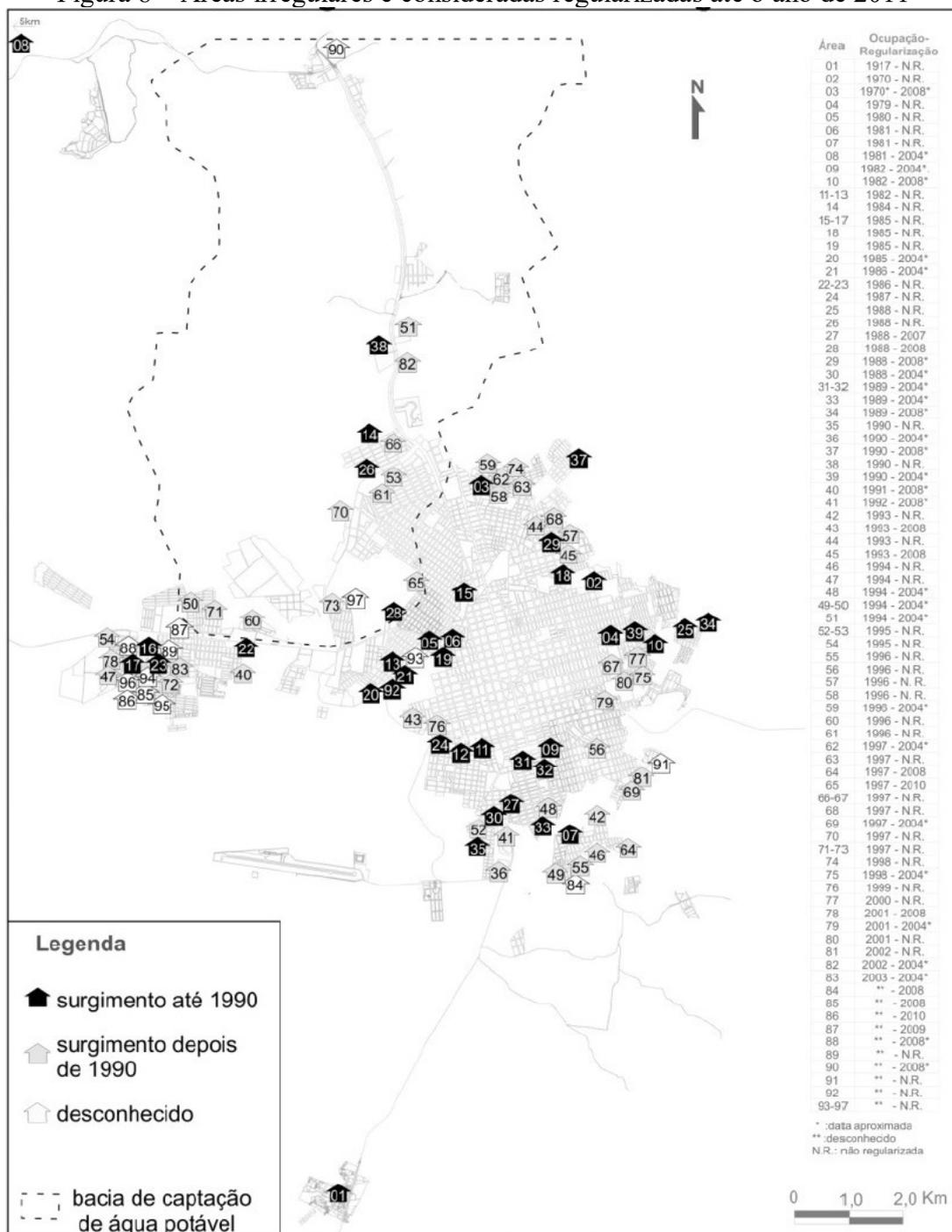
Em levantamento realizado por Fujita e Rigon (2012) no ano de **2011** com apoio de dados fornecidos pela Secretaria de Habitação do Município há a indicação da existência de

aproximadamente **97 localidades** constituídas por algum tipo de informalidade fundiária e/ou precariedade habitacional associada. Cinco áreas a mais do que as apresentadas pelo PLHIS do ano anterior.

Em reportagem publicada pelas jornalistas Buttenbender e Moro, no Portal Diário do Iguaçu online em 2013, é transcrita a informação prestada pela Secretaria de Habitação, apontando que em levantamento realizado no ano de **2011** havia o registro de **72 áreas em situação de ocupação irregular**, número divergente dos outros dados apresentados anteriormente. A mesma reportagem citava que em levantamento realizado em janeiro de **2013** o número total tinha baixado para **52 áreas de ocupação irregular**.

Na Figura 8, apresenta-se um mapeamento feito por Fujita e Rigon (2012) que identifica a ordem histórica de ocupação de áreas irregulares e aponta também o ano em que foram regularizadas até 2010. O levantamento apresentado foi feito com base em dados disponibilizados pela municipalidade, por meio da Secretaria de Habitação. É possível fazer um contraponto nos dados apresentados, não no que se refere ao surgimento das áreas irregulares, mas em relação às datas de regularização. Muitas das áreas que indicam o ano de regularização não são áreas que tiveram seus processos finalizados, já que os processos seguem em andamento mesmo 10 anos depois. A título de exemplo, é possível verificar que muitas das áreas são apontadas tendo como tendo sido regularizadas no ano de 2004, no entanto, no ano de 2004 o que aconteceu foi o início do trâmite administrativo para regularização dessas localidades, por meio de processos de usucapião, por exemplo. A distorção se dá em virtude do que se considera uma área regularizada.

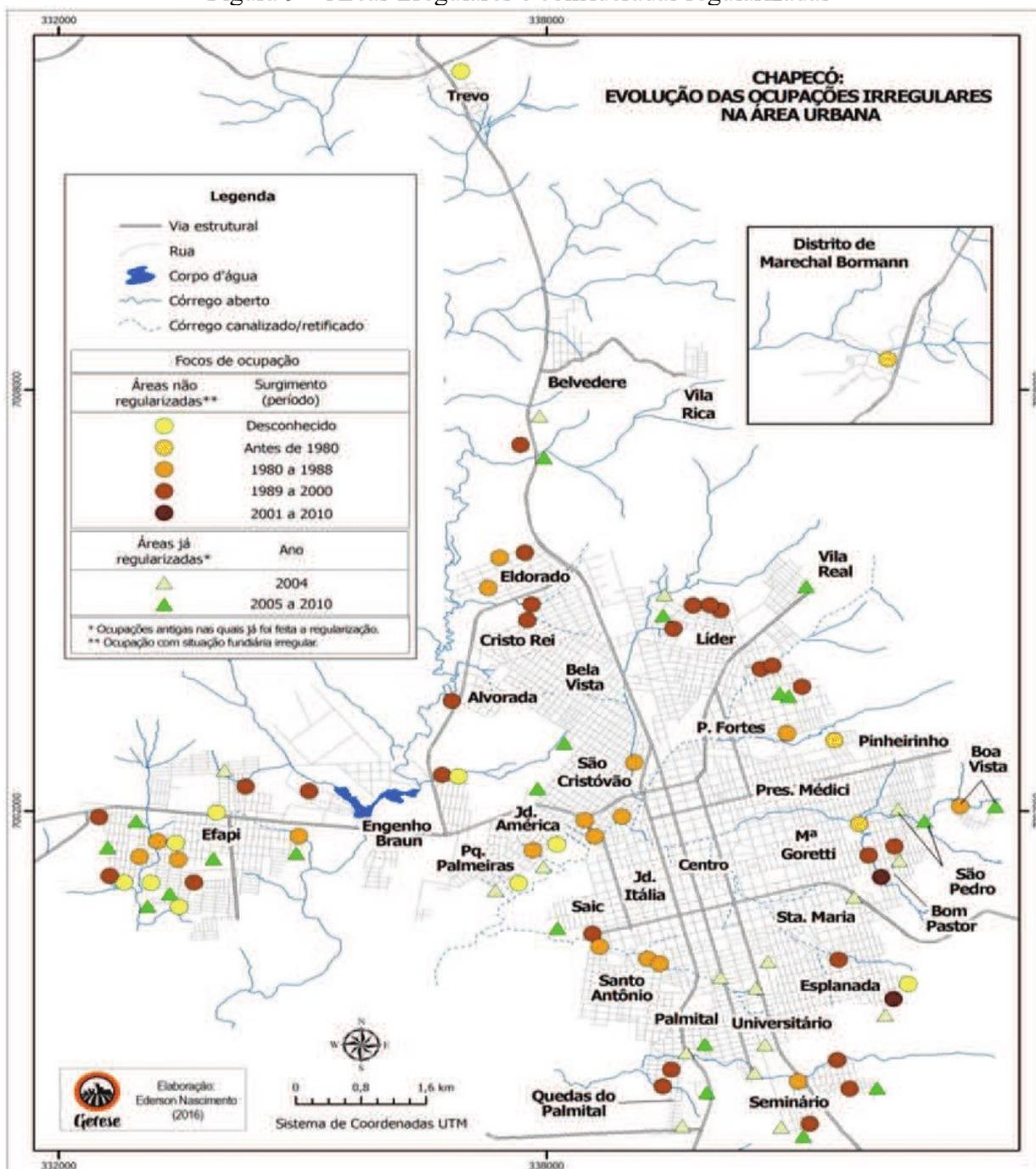
Figura 8 – Áreas irregulares e consideradas regularizadas até o ano de 2011



Fonte: Chapecó, Secretaria de Habitação. Elaborado por Matheus Rigon, 2011.

Mapa diagramado de forma diferente, mas que apresenta os mesmos dados é reproduzido por Ederson Nascimento (2017) apontando as áreas irregulares, regularizadas e o período de surgimento por períodos conforme a Figura 9. Igualmente o mapa considera como regularizadas áreas que não tiveram seus processos finalizados.

Figura 9 – Áreas irregulares e consideradas regularizadas



Fonte: Chapecó, Secretaria de Habitação. Elaborado por Matheus Rigon, 2011 apud Nascimento, 2016.

Em uma tentativa de cruzamento entre os dois mapas anexados pelo Plano Diretor de Chapecó de 2014, intitulados *Anexo XIV-A Áreas Especiais de Interesse Social para Fins de Regularização, Demarcadas até Janeiro de 2004* e o *Anexo XIV-B Cadastro de Áreas e Projetos Habitacionais Irregulares* foi possível identificar aproximadamente **63 áreas** indicadas com alguma modalidade de irregularidade. No entanto, como o próprio título de um

dos mapas indica, esse levantamento não corresponde necessariamente à realidade do ano de 2014, já que adota o passivo de 2004.

Informações do ano de 2017 apontavam que a Prefeitura Municipal de Chapecó contava com aproximadamente 1.200 lotes **públicos** irregulares, provenientes de loteamentos implantados entre as décadas de 90 e 2000, onde os moradores assumiram financiamento habitacional, por meio de contratos assinados com a municipalidade na oferta do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social. Esses requisitos de financiamento foram atualizados por meio da Lei Municipal nº 7.063/2017 que aponta os critérios de definição e inscrição para comprovação do interesse social (CHAPECÓ, 2017 apud PEREIRA; BISSANI, 2020)

Em levantamento realizado no ano de **2019**, sob comando da diretoria de regularização fundiária com apoio de dados do Ministério Público, SEDUR (Secretaria de Desenvolvimento Urbano) e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), houve a identificação da existência de **146 áreas irregulares** no município, contemplando áreas urbanas e rurais, públicas e privadas. Mapa identificando as áreas foi apresentado em sessão ordinária, em resposta ao requerimento 149/2019, na câmara dos vereadores dia 23 de setembro de 2019 (SESSÃO ORDINÁRIA, 2019)⁶³.

Apesar desse dado e localização das áreas ser melhor descrito nos tópicos adiante, é importante antecipar que no ano de 2020 por meio de levantamento realizado conjuntamente pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Diretoria de Regularização Fundiária, Diretoria de Habitação e o Ministério Público, pela 9ª Promotoria de Justiça, foram identificadas 61 áreas irregulares. O Ministério Público de Chapecó também por meio de ações civis públicas notificou 56 parcelamentos clandestinos no município. Levantamento do IBGE (2020), aponta ainda, a existência de 8 áreas de aglomerados subnormais, pela primeira vez, o instituto identifica a situação no município.

E é dentro desse contexto de imprecisões de dados, irregularidades, dos cadastros ativos na diretoria de habitação, e mesmo do déficit habitacional, que se pretende descrever nos tópicos seguintes como as Políticas Públicas compostas por um vasto cipoal legislativo fez com que a regularização e o acesso à moradia fossem compreendidos e empreendidos no município.

⁶³ A gravação da sessão está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pQeQGVtS49I>. Acesso em: set. 2019.

4.2.1 Políticas Públicas Habitacionais e de Acesso à Terra

A fim de que seja possível contextualizar os responsáveis do Poder Executivo pelas políticas públicas habitacionais e de acesso à terra, se apresenta o quadro abaixo para identificação das gestões em ordem cronológica. Entende-se que as conjunturas que perpassam os anos não são passíveis de comparação direta já que atravessam até sistemas de governo, no entanto, essas questões serão evidenciadas ao longo dos apontamentos referentes às políticas e leis. Adota-se o ano de 1970 como ponto de partida, já que a primeira legislação identificada que faz referência à pauta urbana enquadra-se nesta década.

Quadro 4 – Gestões Governamentais Executivo Municipal de Chapecó/SC

Gestões Governamentais Executivo Municipal		
Mandato	Prefeito	Partido
1969 – 1970	Rodolfo Maurício Hirsch	MDB – Movimento Democrático Brasileiro
1970 – 1973	João Destri	MDB – Movimento Democrático Brasileiro
1973 – 1977	Altair Wagner	ARENA – Aliança Renovadora Nacional
1977 – 1983	Milton Sander	ARENA – Aliança Renovadora Nacional
1983 – 1988	Ledônio Faustini Migliorini	PMDB – Partido Mov. Democrático Brasileiro
1985 – Fim da Ditadura Militar		
1988 – Aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil		
1989 – 1992	Milton Sander	PDS – Partido Democrático Social
1993 – 1995	Dilson Cecchin	PFL – Partido Frente Liberal
1995 – 1996	Aldi Berdian	PDS – Partido Democrático Social
1997 – 2000	José Fritsch	PT – Partido dos Trabalhadores
2001 – 2002	José Fritsch	PT – Partido dos Trabalhadores
2002 – 2004	Pedro Uczai	PT – Partido dos Trabalhadores
2005 – 2008	João Rodrigues	PFL – Partido Frente Liberal
2008 – 2008	Élio Francisco Cella	PP – Partido Progressista
2009 – 2010	João Rodrigues	DEM – Democratas
2010 – 2012	José Caramori	PSD – Partido Social Democrático
2013 – 2015		
2015 – 2016	Luciano Buligon	PSB – Partido Socialista Brasileiro
2017 – 2020		PSL – Partido Social Liberal
2021 – Em andamento	João Rodrigues	PSD – Partido Social Democrático

Fonte: Prefeitura Municipal, 2021. Sistematizado pela autora.

No período da ditadura militar, em 1975, por meio da Lei nº 44 o município de Chapecó é autorizado a contrair empréstimo com o Banco do Estado de Santa Catarina S.A., bem como a garantir as obrigações que o referido banco assumiu com o Banco Nacional de Habitação (BNH). O empréstimo foi destinado para a 1ª etapa de implementação de obras referentes ao sistema de coleta de águas pluviais da cidade. Essa é a primeira lei que dá início ao processo de contração de empréstimos que atravessaria os anos seguintes, inclusive com a

adesão do município ao Programa de Complementação Urbana (CURA) no ano de 1977, conforme citado no item 4.1.2. que estruturaram os processos relacionados à industrialização e ao planejamento urbano, sobretudo pelos vetores que impulsionaram a urbanização de Chapecó.

Já no ano de 1982, é aprovada a Lei nº 5 que faz referência a autorização da Prefeitura Municipal a firmar convênio com a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina – COHAB/SC, órgão integrante do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, objetivando a construção de Conjuntos Habitacionais. Em 1989, por meio da Lei nº 3048 se verifica a primeira doação de terras do Patrimônio Municipal para Sociedades Habitacionais Comunitárias destinadas à construção de habitações populares de baixa renda. Esse procedimento de doação de áreas de terra seguiu até o ano de 1991, conforme se pode verificar no Quadro 5 em que são apontadas as referidas leis dos atos administrativos.

Quadro 5 – Marcos Legais de Doação de Terras em Chapecó/SC (1989 – 1991).

Leis de Doação de Terras à Sociedades Habitacionais Comunitárias					
Ano	Legislação	Entidade	Bairro	Área/Local	Registro Imobiliário
1989	Lei nº 3048	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Colina do Sol	Efapi	70.000 m ²	nº 50.338
	Lei nº 3048	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Primavera	Presidente Médici	74.675 m ²	nº R-4/27.994**
	Lei nº 3048	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Novo Horizonte	Santo Antônio	38.316,66 m ²	nº 28.790
1990	Lei nº 3139	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Alto Alegre	.*	54.060 m ²	nº 19.541
1991	Lei nº 3269	Cooperativa Catarinense de Habitação e Serviços Comunitários - COOPEROESTE	Presidente Médici	28.275,97 m ²	nº R-4/27.994**
	Lei nº 3313	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Primavera	Santo Antônio	Quadra 1430 – Lote 102A	nº 44.211

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

* A legislação não especifica a localidade em que houve a doação de terras. Mais adiante será citada outra legislação, Decreto nº 3854/1994 que também aponta doação de terras para a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Alto Alegre, desta vez indicando a localização no Bairro São Pedro.

** Mesmo registro imobiliário.

As disposições voltadas à doação de terras públicas com a perspectiva de atendimento ao interesse social visando uma implantação regular da moradia vão ao encontro de processos de irregularidade já verificados em anos anteriores, ou seja, havia uma demonstração de ações no sentido de garantir que a irregularidade não se ampliasse. Exemplo disso é a Lei nº 2756 de

1986 que autoriza a Regularização do Parcelamento do Solo de uma área de 15.892,87 m², denominada originalmente como Loteamento Milton Nunes, no Bairro Jardim América, primeira legislação de procedimento administrativo identificada no município.

Já no período democrático e conforme a urbanização se intensificou, no ano de 1994 por meio da aprovação do Decreto nº 3710 foi instituído o Conselho de Habitação e Saneamento. O Decreto apontava cinco entidades representantes⁶⁴.

Importa salientar que à época a implantação de loteamentos de interesse social se dava por autorização legislativa apenas em determinadas áreas da cidade, e da mesma forma, em terras doadas pela municipalidade. Nesse sentido, como exemplo se cita uma das leis que aponta a autorização para implantação de loteamento popular via Decreto, conforme o Quadro 6, em que o executivo concede o procedimento localizado no Bairro São Pedro.

Quadro 6 –Marco Legal de Doação de Terras Chapecó/SC (1994).

Decreto de Doação de Terras e Implantação de Loteamento Popular					
Ano	Normativa	Entidade	Bairro	Área	Registro Imobiliário
1994	Decreto nº 3854	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Alto Alegre	São Pedro	51.060 m ²	R-3-19541

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

A localidade de São Pedro já era reconhecida como um dos espaços mais precários de moradia nos anos 90, situação que segue em processos de melhoria, mesmo sendo um dos bairros mais próximos à centralidade urbana de Chapecó (ANTUNES, 2015).

No ano de 1995, um marco que relaciona a questão habitacional com a questão social é colocado em vigor. Por meio da Lei nº 3654/1995 é instituído o Conselho Municipal de Assistência Social, que dentre suas competências indica o estabelecimento de ações conjuntas com a Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação para a realização de eventos, estudos e pesquisas integradas ao campo da Assistência Social.

Nessa esteira de ações integradas da administração municipal é aprovado por meio do **Decreto nº 4433/1995 a Regulamentação do Fundo Municipal para Habitação Popular**. No ano de 1996 essa normativa é alterada por meio do Decreto nº 5150 que institui o Conselho

⁶⁴ São elas: a União Comunitária Chapecó (UNICHAP); o Centro Empresarial Chapecó; a Secretaria da Saúde; o Departamento Municipal de Habitação; e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário e Habitação. A escolha das entidades revela que ao menos uma dentre as entidades representava as demandas populares, a UNICHAP é formada pelas associações de moradores do município.

Municipal de Habitação, que passa a ser responsável pela regulamentação do fundo, ampliando o controle e a gestão civil da política.

O Decreto oferecia alternativas habitacionais múltiplas, mas revelava um vínculo descritivo estabelecido com a terra, pelo apontamento da disposição de lotes urbanizados, urbanização de favelas, regularização fundiária e sobretudo quando associada aos serviços de obras de infraestrutura em loteamentos com serviços insuficientes. As disposições também apontam para alternativas precursoras do que hoje conhecemos como Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), referenciando a melhoria habitacional via aquisição de materiais de construção e até por experiência e aprimoramento de tecnologias na área habitacional.

Tão extenso quantas as alternativas de programas habitacionais eram as receitas que constituíam o fundo⁶⁵. Na mesma linha das legislações anteriormente aprovadas nos processos de doações de terras públicas municipais, o fundo teria como prioridade a destinação de projetos que tivessem como proponentes organizações comunitárias, associações de moradores e cooperativas habitacionais cadastradas junto ao Conselho Municipal de Habitação.

Nesse sentido, a competência do Conselho de Habitação⁶⁶ conforme o Decreto, seria a responsabilidade de aprovar diretrizes, programas e normas, dentre outras funções relativas ao orçamento para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular, e garantir a gestão participativa da administração. No mesmo ano de 1996, por meio da Lei nº 3684 e da Lei nº 3692 o município de Chapecó passa a ser o próprio financiador de lotes urbanizados e de construção de casas populares para população de baixa renda, tanto em áreas inseridas dentro do perímetro urbana, quanto suburbana e em áreas rurais, de modo que a execução das

⁶⁵ Conforme: (i) dotações orçamentárias próprias; (ii) recebimento e prestação decorrentes de financiamento de programas habitacionais; (iii) doações, auxílios e contribuições de terceiros; (iv) recursos financeiros oriundos do Governo Federal e de outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de convênios; (v) recursos financeiros oriundos de organismos internacionais de cooperação, recebidos diretamente ou por meio de convênios; (vi) aporte capital decorrente da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizada em lei específica; (vii) rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado de capitais; (viii) produto de arrecadação de taxas e multas ligadas a licenciamento de atividades e infrações à normas urbanísticas em geral, edificações e posturais e outras ações tributárias ou penalizáveis que guardem relação com o desenvolvimento urbano em geral.

⁶⁶ Já na questão participativa do Conselho há um aumento de entidades representantes, em que a composição se faz por: (i) representante do Gabinete do Prefeito; (ii) representante de organizações comunitárias; (iii) representante da intersindical; (iv) representante de entidades patronais e; (v) representante da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Comunitário. A escolha dos representantes ainda nessa gestão demonstra uma visão mais tecnicista e econômica para debater e decidir os rumos da Política Habitacional, em que se restringe a perspectiva do Poder Público e das entidades formais.

construções poderia ser feita via financiamento ou empréstimo junto à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHABSC) ou em qualquer outro órgão estadual ou federal. O município fica autorizado a financiar lotes urbanizados e a construção de casas que deverão ser dados em hipoteca ao Município como garantia do financiamento enquanto durar o prazo do contrato. A Lei nº 3692 adiciona como diferencial no seu artigo 2º que o município poderá também financiar kits pré-moldados para construção de casas. Síntese legislativa descrita conforme o Quadro 7.

Quadro 7 –Marco Legal de Financiamento de Unidades Habitacionais Chapecó (1996)

Legislação – Autorização Poder Municipal			
Ano	Legislação	Conteúdo	Ação
1996	Lei nº 3684	Autoriza o Executivo Municipal a Financiar Unidades Habitacionais de Baixa Renda	<p>Art. 1º. Fica o Executivo Municipal autorizado a financiar a construção de casas populares a pessoas de baixa renda nos perímetros urbanos/suburbano e em áreas rurais com recursos captados através de empréstimo/financiamento junto à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina - COHABSC, ou em qualquer outro Órgão Estadual e Federal.</p> <p>Art. 2º. O Município financiará lotes urbanizados e a construção de casas, os quais serão dados em hipoteca ao Município como garantia real do financiamento, pelo prazo em que vigir o respectivo contrato.</p>
	Lei nº 3692	Autoriza o Executivo Municipal a Contratar Financiamento para Unidades Habitacionais para Famílias de Baixa Renda e dá outras Providências.	<p>Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar financiamento para construção de casas populares, para famílias de baixa renda, em áreas urbana, suburbana e rural, com recursos captados através de empréstimos/financiamentos junto à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina-COHAB/SC, ou em qualquer outro órgão Estadual e Federal.</p> <p>Art. 2º. O Município financiará lotes urbanizados e a construção de casas em alvenaria normal ou Kits pré-moldados, os quais serão dados em hipoteca ao Município como garantia real do financiamento, pelo prazo em vigir o respectivo contrato.</p>

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Retomando as ações da política habitacional, de forma aliada a essas proposições citadas de aumento das unidades habitacionais populares no mesmo ano ainda se identifica ações de regularização fundiária, por exemplo, por meio de duas legislações específicas que apontam a doação de terras às associações comunitárias, sendo elas dispostas no Quadro 8:

Quadro 8 –Marco Legal de Regularização de Loteamento Popular (1996).

Regularização Fundiária de Loteamentos Populares						
Ano	Legislação	Entidade Proprietária	Bairro	Loteamento	Área	Registro Imobiliário
1996	Lei nº 3723	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Colina do Sol	Efapi	Lot. Pop. Colina do Sol	70.000 m ²	R-42.113
1996	Lei nº 3729	Sociedade Comunitária de Habitação Popular Novo Horizonte	Santo Antônio	Lot. Pop. Novo Horizonte	38.316,66 m ²	R-28.790

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

No ano de 1997 se inicia um novo governo que permaneceu por dois mandatos seguidos 1997-2004 no Poder Executivo. Em junho de 1998, por meio da Portaria nº 455, se constituiu a Comissão Municipal de Regularização Fundiária, subordinada ao Departamento de Habitação da Secretaria de Assistência Social e Habitação, criando o Programa de Regularização Fundiária. O programa se fundamentava na realidade social apontada pelo déficit habitacional e tinha por objetivo garantir o direito à terra urbanizada; à moradia para as famílias residentes em áreas irregulares, insalubres, de risco e de preservação ambiental; garantir o acesso à cidade; às políticas públicas; à cidadania; e à qualidade de vida para população. Já dentre os princípios do programa eram citadas a participação popular na gestão da política de habitação e regularização fundiária e a garantia da função social da propriedade e da cidade. A equipe responsável pela execução do programa era composta por profissionais de diversas áreas do conhecimento que atuavam em diferentes setores como o de engenharia, jurídico, administrativo e de serviço social (NEGRI; ANDRADE, 2004).

A estratégia do programa também se unia a administração popular por meio do Orçamento Participativo, que visava possibilitar que as famílias, diante da perspectiva de atender seus anseios voltados ao direito à cidade, pudessem se mobilizar e organizados participassem das assembleias a fim de garantir recursos e incluir suas prioridades em relação a Regularização Fundiária (NEGRI; ANDRADE, 2004).

Inicia-se neste período de implementação do Programa a disposição de legislações que apontam a necessidade de resolução de um problema recorrente em muitos municípios: a ocupação nas áreas de uso institucional dos novos loteamentos, principalmente aqueles voltados para habitação de interesse social, bem como por outras áreas de propriedade pública municipal,

seja pela não afetação ou não efetivação da destinação a que foram propostos, modo amplo, que não estavam atendendo sua função social. Em 1999, se verificam algumas legislações que apontam os procedimentos de desafetação e alienação, por vezes integrados, de áreas de propriedade do município para fins de regularização fundiária para uso de HIS, conforme descrito no Quadro 9.

Quadro 9 –Marco Legal de Regularização de Loteamento Popular (1999-2001).

Regularização Fundiária de Loteamentos Populares							
Ano	Legislação	Conteúdo	Bairro	Loteamento	Quadra	Área	Registro Imobiliário
1999	Lei nº 4027	Desafetação de área de uso comum* e respectiva alienação para Regularização Fundiária com fins de HIS	Líder	Loteamento Popular II	2596	5.556 m ²	R-51502
					2624	769,45 m ²	
	Lei nº 4029	Alienação de área dominical de propriedade do município de Chapecó para Regularização Fundiária e destinação de programa de HIS.	Thiago	Loteamento Juliana	1642	5.126,10 m ²	R-29.373
	Lei nº 4030	Alienação de área dominical de propriedade do município de Chapecó para Regularização Fundiária e destinação de programa de HIS.	Palmital	Loteamento Palmital	1545	2.939,42 m ²	R-23.659
Lei nº 4036	Alienação de área dominical do município de Chapecó para Regularização Fundiária destinada a programa de HIS	Líder	Loteamento Popular II	2601	494,58 m ²	R-51502	
				2594	770,50 m ²		
				2607	550,44 m ²		
				2600	340,79 m ²		

	Lei nº 4066	Alienação de área dominical do município de Chapecó para Regularização Fundiária e destinação de programa de HIS.	Santo Antônio	Loteamento Nossa Senhora de Lourdes	236	Quadra nº 2.638,00	R-19.055
2000	Lei nº 4139	Desafetação de área de uso comum e respectiva alienação para Regularização Fundiária com fins de HIS	Presidente Médici	Loteamento Popular Girassol	2833	3.708,00 m ²	Matrícula nº 52.893
					2834	2.165,63 m ²	
2001	Lei nº 4280	Alienação de área dominical do município de Chapecó para Regularização Fundiária destinada a programa de HIS	Esplanada	Loteamento Alto da Boa Vista	1438	2.619,12 n ²	Matrícula nº 20.079
					1437	545,93 m ²	Matrícula nº 20.078

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Ainda em 1999 a fim de complementar as ações da Comissão Municipal de Regularização Fundiária, foi criado por meio do Decreto nº 6912 de 1999 a Comissão de Regularização de Terras no Distrito Goio-Ên, com a responsabilidade de garantir a efetivação das ações na área voltadas a população residente que foi atingida pela construção da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó.

Ainda em 1999, é aprovada a Lei nº 3964 que objetiva minimizar a desigualdade de gênero, além do social, integrado a agenda habitacional. A referida lei determinava que o Poder Executivo ao promover investimentos públicos em habitação visando atender a população de baixa renda seguiria a diretriz de atender com especial atenção às mulheres chefes de família, principalmente aquelas que trabalham em setores informais e sem acesso a financiamentos habitacionais convencionais. Adiciona ainda que nos Projetos Habitacionais a serem

executados deveriam, quando fosse o caso, contemplar a construção de equipamentos coletivizados como lavanderias, refeitórios, cozinhas e creches⁶⁷.

Negri e Andrade (2004) descrevem que a política pública habitacional se dava por meio do princípio da inversão de prioridades, em que se elege a política de habitação e regularização fundiária como instrumentos para enfrentar a pobreza e a exclusão social viabilizando a garantia do acesso à moradia. As autoras descrevem que a política de habitação se consolidou com a implantação de quatro programas. O primeiro consistia no *Programa de Regularização Fundiária e Urbanização* que visava regularizar áreas ocupadas há mais de cinco anos, integrando o fornecimento de infraestrutura básica, entendida pelo acesso de rede de abastecimento de água, luz, além da pavimentação primária, e o acesso aos serviços públicos de coleta de lixo, transporte coletivo, limpeza urbana e correspondência.

Ao longo da gestão, no ano 2000, foi aprovado o Decreto nº 8035 que institui o **Programa Morar Legal**. O programa visava promover a regularização fundiária das áreas e/ou lotes particulares já consolidadas, que não possuíam o título de propriedade, sob coordenação e execução da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário. Constituíam como objetivos específicos: (i) legalizar a posse das área e/ou lote por meio do registro imobiliário; (ii) regularização loteamentos e desmembramentos irregulares em situações já consolidadas; (iii) possibilitar o acesso às políticas sociais públicas; (iv) melhorar a qualidade de vida da população. Importa frisar aqui que o **Programa Morar Legal** foi lançado antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, que viria a ser referência nos instrumentos de auxílio à regularização fundiária.

A fim de atender as demandas, em 2001 o Plano Plurianual do município, por meio da Lei nº 4316, descreve dentre as prioridades das ações governamentais conforme o artigo 6º, inciso IV, a “Habitação e a Regularização Fundiária”. No mesmo ano são revogados os decretos que instituíam o Conselho de Habitação do ano de 1995 e 1996 sendo substituídos pela aprovação do Decreto nº 9589 que passa a reinstaurar o Conselho de Habitação e a regulamentar o Fundo Municipal para Habitação Popular, desta vez, gerido por meio do Chefe do Poder Executivo. Uma das mudanças verificadas em relação ao Decreto anterior é a da ampliação da participação dos setores representantes do Poder Público, a composição revela um perfil mais plural e multidisciplinar principalmente na escolha das secretarias municipais, envolvendo

⁶⁷ Mais tarde, em 2002 chegou a ser aprovada a Lei nº 4.415 que dispunha sobre reserva de recursos públicos para destinação à habitação para mulheres em condição de sustentáculo da família. Os benefícios seriam de, no mínimo, 20% dos recursos públicos municipais, ou captados pelo município, destinados para habitação, no entanto a referida lei foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina pela ADI nº 2003.011309.6.

esmero com a parte financeira do funcionamento do fundo na aprovação de programas. Adiciona-se também a participação de representantes que já tivessem sido beneficiados por políticas públicas habitacionais do município.

Negri e Andrade (2004) descrevem que o programa de regularização atendia aos interessados que se enquadrassem nos seguintes critérios: (i) possuir renda familiar de até 7 salários mínimos; (iii) ter a posse da área ou lote há mais de cinco anos; (iv) não ser possuidor, proprietário ou titular de domínio útil de qualquer título, de outro imóvel. O programa promovia para além regularização urbanística e jurídica, o atendimento à questão social das famílias as incluindo em programas de geração de trabalho e renda que compunham a rede de atendimento do município. Os dados apresentados para o Programa de Regularização Fundiária e Urbanização apontam para as áreas regularizadas conforme o Quadro 10.

Quadro 10 – Programa de Regularização Fundiária e Urbanização (2001-2003).

Programa de Regularização Fundiária e Urbanização - Finalizadas		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de conclusão
Palmital	9	2001
Rua Galvão	60	2001
Vila Real	25	2002
Boa Vista	20	2003
Quedas do Palmital	33	2003
Santa Luzia*	300	2001
Total	447	
Programa de Regularização Fundiária e Urbanização – Em execução até a publicação do livro		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de início
Cristo Rei	52	2002
Alto da Serra	79	2001
Marechal Bormann*	520	2001
Jardim América	4	2003
Bom Pastor*	34	2003
São Cristóvão***	44	2003
Seminário	64	2003
Auri Bodanese, Thiago, Vila Páscoa, Rosana	114	2003
Pinheirinho*	25	2003
Área Parque Efapi****	46	2002
São José**	56	1998
Santa Bárbara	50	2002
Eldorado	144	2003
Total	1232	

Fonte: Dados Negri e Andrade (2004). Sistematizado pela autora.

* Será apresentado o processo de regularização mais adiante.

** Áreas que serão citadas ao longo do trabalho como em processo de regularização.

*** É possível que seja a ocupação inicial do que é a Morada Verde Vale que será tratada mais adiante.

**** Será apresentado o processo de regularização mais adiante titulando essa área como Unochapecó.

Apesar de o levantamento apresentado não apontar as áreas territorialmente, os nomes dos bairros apontados na legenda abaixo do quadro serão lembrados nos processos de regularização que seguem em andamento, figurando em listas de prioridade e encaminhamentos, essa situação será retomada mais adiante.

A segunda ação da Política Habitacional era intitulada como *Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos*, que consistia em uma política do município que subsidiava o loteamento popular, garantindo um lote urbanizado, com infraestrutura básica, e acesso a titularidade da propriedade, as famílias que foram contempladas no processo eram escolhidas pelo cadastro das Regionais de Assistência Social e igualmente eram incluídas em programas sociais. Os dados apresentados no Quadro 11 apontam para um total de 458 atendimentos em programas finalizados e 67 em programas em andamento até a publicação do livro:

Quadro 11 – Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos (2001-2004).

Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos - Finalizadas		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de conclusão
Lot. Popular Vila Betinho*/**	100	2001
Lot. Pop. Vale das Hortênsias III*	88	2001
Lot. Popular Elias Gallon	40	2003
Lot. Popular Esperança**	230	2004
Total	458	
Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos – Em execução até a publicação do livro		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de início
Lot. União	47	2002
Quadra 2002	20	2004
Total	67	

Fonte: Dados Negri e Andrade (2004). Sistematizado pela autora.

* Será apresentado o processo de regularização mais adiante.

** Será citada ao longo do trabalho como em processo de regularização.

** Quantitativo e localização de área convergente com o Quadro 12 - Programa de Melhorias Habitacionais – Finalizadas.

É importante destacar que os loteamentos citados como já finalizados à época, também serão apresentados mais adiante neste trabalho como loteamentos públicos em processo de regularização, já que implantados em terras adquiridas pela municipalidade que atuou como loteadora do processo. Nesses loteamentos as famílias foram autorizadas a edificar suas habitações ainda que não houvesse registro dos loteamentos, tampouco infraestrutura adequada evidenciando o início de um processo de irregularidade fundiária, urbanística e edilícia promovido pela própria municipalidade (PEREIRA; BISSANI, 2020).

A terceira iniciativa da Política Habitacional, na mesma linha de produção da habitação, era intitulado *Programa de Conjuntos Habitacionais*, em que se promovia o acesso ao lote urbanizado e também à unidade habitacional, sendo a edificação de casas ou apartamentos. As famílias atendidas por esse programa eram prioritariamente as cadastradas pelas Regionais de Assistência Social e/ou no Programa de Arrendamento Residencial – PAR⁶⁸.

Já por meio da Lei nº 4515 de 2002 foi autorizado ao Poder Executivo o desenvolvimento de ações para implementar o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH/PSHIS) mediante convênio com a Caixa Econômica Federal. O programa consistia na construção de unidades habitacionais em que o Poder Executivo Municipal poderia disponibilizar terrenos de áreas pertencentes ao patrimônio público municipal. Os custos das unidades habitacionais seria mediante pagamento dos beneficiários, de forma parcelada e com prazos definidos. O contrato seria feito com a própria Prefeitura Municipal ou com entidade que o Poder Público Municipal indicasse, preferencialmente celebrado com a representante feminina da família.

Quadro 12 – Programa de Conjuntos Habitacionais (2002-2004).

Programa de Conjuntos Habitacionais - Finalizadas		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de conclusão
PAR Nova Aurora	100	2002
PAR Novo Lar	48	2004
PAR Alto Paraíso	16	2004
PSH Alto Paraíso*	16	2004
PSH Bom Pastor	17	2004
PAR Vila Paraíso	144	2004
Total	325	
Programa de Conjuntos Habitacionais - Em projeto e execução até a publicação do livro		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de início
PSH Nova Esperança	45	2003
PSH Esperança*	19	2004
PHIS e PSH Dom José Gomes*	110	2002
PAR Nova Esperança	72	2003
PSH São José*	44	2002
Total	290	

Fonte: Dados Negri e Andrade (2004). Sistematizado pela autora.

*Áreas que serão citadas ao longo do trabalho como em processo de regularização.

⁶⁸ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) teve por objetivo proporcionar operação de aquisição de empreendimentos novos, em construção ou para reforma. As unidades habitacionais dos empreendimentos se destinavam a pessoas físicas enquadradas no Programa, aquelas com renda mensal de até R\$ 1.800,00, ou no caso de profissionais da área da segurança pública admitia-se renda de até R\$ 2.400,00, em que a forma como opção de compra se dava por arrendamento residencial. O PAR operava com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), composto por outros recursos onerosos.

Ainda, havia a disponibilidade do *Programa de Melhorias Habitacionais*, para esse, a ação estava integrada ao programa de loteamentos populares, em que além de receberem os lotes urbanizados, o município fornecia auxílio de materiais de construção para a melhoria de suas residências. Não fica claro pela descrição do Programa se o material fornecido era para construção total da habitação, ou apenas de melhoria das habitações já existentes. Outra comparação percebida é que número de famílias atendidas, por exemplo, no Loteamento Popular Vila Betinho converge com os números apresentados na tabela referente ao Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos, ou seja, é possível relacionar que as mesmas famílias que foram realocadas para a área em questão tenham recebido o auxílio referente a melhoria habitacional, conforme o Quadro 13.

Quadro 13 – Programa de Melhorias Habitacionais (2001-2004).

Programa de Melhorias Habitacionais - Finalizadas		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de conclusão
Loteamento Popular Vila Betinho **	100	2001
Loteamento Popular Elias Gallon	30	2003
Loteamento Popular Esperança*	149	2004
Plantão Social	105	2001/2002/2003/2004
Loteamento Girassol*	3	2002
Total	387	
Programa de Melhorias Habitacionais – Em execução até a publicação do livro		
Área – Nome	Nº de famílias	Ano de início
Marechal Bormann*	47	2001
Linhas Almeida e Cachoeira	94	2001
Total	94	

Fonte: Dados Negri e Andrade (2004). Sistematizado pela autora.

* Áreas que serão citadas ao longo do trabalho como em processo de regularização

** Quantitativo e localização de área convergente com o Quadro 10 Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos.

No início dos anos 2000, Chapecó passou por um processo de fechamento do local de despejo de resíduos orgânicos, recicláveis e industriais, o Lixão, em ação vinculada a antiga Lei nº 9605 de 1998 que institua a Política Nacional de Resíduos Sólidos, hoje atualizada e regulada pela Lei nº 12.305/2010. À época o local oferecia diversos riscos para além dos problemas inerentes à degradação do solo que incluíam recorrentes processos de incêndio causados pela geração de gases, dano ao lençol freático e poluição dos corpos d'água em razão da localização ao lado do Rio Taquaruçu, comumente conhecido como Rio Chapecozinho, em que eram lançados muitos dos rejeitos de forma indiscriminada. A situação crítica em nível social se dava, principalmente, porque se tratava de local de moradia e geração de algum tipo de renda para

muitos catadores de material reciclável e sucatas de ferro. O local até o ano da sua desativação, em 2000, não possuía infraestrutura como rede elétrica e abastecimento de água potável (LEITE, 2009). Inicia-se nos anos seguintes os processos de realocação das famílias que ali residiam a fim de que a recuperação pudesse ser efetivada. Algumas das famílias foram realocadas para áreas próximas, e também para bairros distantes com o objetivo de formar cooperativas de reciclagem a fim de efetivar uma condição digna de geração de renda, algumas famílias também ocuparam áreas próximas ao antigo local de moradia. É ao longo desses anos que ocupações como a Baixada dos Rosas e a Baixada dos Fortes foram recebendo contingente de moradores, localizado no Bairro Jardim América (LEITE, 2009).

Nessa esteira, no ano de 2001 é aprovado o Decreto nº 9595 que aponta o caso das habitações irregulares situadas em área de risco na Baixada dos Rosas. A referida lei considera que devido a impossibilidade de se promover a regularização fundiária, já que o local apresentava risco constante de desmoronamento, e autorizou o uso, a título precário, de área institucional localizada no Loteamento Elias Gallon, Bairro Efapi. Em 2003, é aprovada a Lei Complementar nº 191 que dispõe sobre o processo de desafetação das áreas institucionais do município citadas pelo Decreto nº 9595/2001 para realocação das famílias em área de risco do Bairro Jardim América visando autorização também para alienação conforme o Quadro 14:

Quadro 14 – Marcos Legais do Loteamento Elias Gallon (2001 e 2003)

Loteamento Elias Gallon – Tramites do Reassentamento em Área Pública					
Ano	Legislação	Conteúdo	Quadra	Área	Matrícula
2001	Decreto nº 9595	Uso de Área Institucional Pública por Interesse Social	2748	2.150,58 m ²	59.489
			2750	2.149,91 m ²	59.491
			2751	2.150,21 m ²	59.492
			2752	790,95 m ² **	59.493
2003	Lei Complementar nº 191	Desafetação de parte da área destinada de uso comum do povo e autorização para alienação, com finalidade de reassentamento, de áreas no Loteamento Popular Elias Gallon, Bairro Efapi	2748	2.150,58 m ²	57.555 e 59.489
			2750	2.149,91 m ²	57.555 e 59.491
			2751	2.150,21 m ²	57.555 e 59.492
			2752	384,09 m ² **	59.493*

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

* Redação adicionada pela Lei Complementar nº 602/2017.

** Divergência de áreas.

É possível verificar que os trâmites legislativos apontam uma intenção processual de regularização destas áreas em um período de dois anos 2001 a 2003. A LC nº 191, inclusive ao

indicar a desafetação e alienação das áreas referidas, faz, ao mesmo tempo o apontamento de outras áreas demarcadas como institucionais, sendo três lotes em 3 diferentes quadras. No ano de 2021, os 3 lotes apontados como área institucional estão ocupados⁶⁹, e um deles está inserido no processo de regularização do Loteamento Vale das Hortênsias III⁷⁰, caso que será retomado mais adiante.

É nesse ínterim que no ano de 2002 ao menos quatro áreas foram citadas em decretos para desapropriação de imóveis para fins de utilidade pública com a finalidade de produção de habitação popular e regularização fundiária.

Quadro 15 – Áreas Desapropriadas para Habitação Popular e Regularização Fundiária (2002).

Áreas Desapropriadas para fins de Habitação Popular e Regularização Fundiária						
Ano	Legislação	Conteúdo	Finalidade	Local	Área	Registro Imobiliário
2002	Decreto nº 11.182*	Declara imóvel de utilidade pública, para fins de desapropriação, e dá outras providências	Fins de Habitação Popular e Regularização Fundiária	Fazenda Campina do Gregório	60.000,00 m ²	Matrícula nº 53.559
	Decreto nº 11.339	Dispõe sobre a desapropriação ordinária e direta de imóvel, declarado de utilidade pública, como faz constar, e dá outras providências				
	Decreto nº 11.194	Declara imóvel de utilidade pública, para fins de desapropriação, e dá outras providências	Fins de Habitação Popular e Regularização Fundiária	S.I.	34.337,65 m ²	RI nº 57.076 e RI nº 54.520
	Decreto nº 11.298	Declara imóvel de utilidade pública, para fins de desapropriação, e dá outras providências	Fins de Habitação Popular e Regularização Fundiária	S.I.	20.201,45 m ²	Matrícula nº 59.991
	Decreto nº 11.337	Dispõe sobre a desapropriação ordinária e direta de imóvel, declarado de utilidade pública, como faz constar, e dá outras providências				

⁶⁹ Referente ao Lote 01 da Quadra 2967 e Lote 01 da Quadra 2973. Mais tarde no ano de 2005, é aprovada da Lei nº 4.907 que aponta as demais áreas institucionais do Loteamento Elias Gallon.

⁷⁰ Lote 01-A da Quadra 2747.

	Decreto nº 11.338	Dispõe sobre a desapropriação ordinária e direta de imóvel, declarado de utilidade pública, como faz constar, e dá outras providências	Fins de Habitação Popular e Regularização Fundiária	S.I.	34.337,65 m ²	RI nº 57.076 e RI nº 54.520
--	----------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	------	-----------------------------	-----------------------------------

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

S.I.: Sem Identificação

* Revogado pelo Decreto nº 12.621/2004

A pauta habitacional esteve bastante presente nas legislações municipais nos anos 2000 inclusive nos processos de desapropriação de áreas a fim de que unidades habitacionais pudessem ser construídas. Por meio da Lei nº 4.497 de 2002, que veio a ser declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o poder executivo municipal visava conceder incentivos tributários e estímulos materiais municipais a empresas que executassem programas habitacionais voltados para seus funcionários, relacionando responsabilidades habitacionais e laborais. O Poder Executivo à época visava conceder desconto de 100% sobre o recolhimento de todos os impostos e tributos relativos à construção das unidades habitacionais que beneficiassem os trabalhadores.

Foi nessa mesma esteira de preocupação urbana com o direito à moradia, tendo sido inserido na Constituição Federal e com a aprovação do Estatuto da Cidade, que Chapecó aprova a Lei Complementar nº 153/2002 que dispõe sobre a inclusão da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor Lei Complementar nº 04 de 1990 vigente à época. A referida lei apontava a ZEIS como um instrumento de atuação em duas esferas, a primeira era a flexibilização dos parâmetros urbanísticos no que se referia a produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com normas de uso e ocupação do solo. A segunda demarcava a localidade denominada Comunidade Lajeado São José como área a ser integrada nos programas de regularização fundiária e urbanística garantindo a não remoção dos moradores. Área esta que será citada mais adiante dentro dos processos de regularização mesmo 20 anos depois.

No ano de 2004 é aprovado o Novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 202, primeiro plano à luz do Estatuto da Cidade, que conforme dito em tópico anterior permitiu a adoção das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com a mesma funcionalidade ZEIS. No Plano figurava também com ação em duas esferas: a de regularização fundiária habitacional e a de produção habitacional. As AEIS quanto às diretrizes de regularização fundiária apontavam à

adoção de normas especiais para urbanização compatível com a situação consolidada, legalização e titulação das áreas, promoção adequada da condição de urbanização, saneamento e instalação de infraestrutura e de equipamentos e serviços. Já as AEIS voltadas à produção habitacional estavam relacionadas com as Áreas Especiais de Urbanização e Ocupação Prioritárias (AEIUOP), áreas estas demarcadas territorialmente tanto na parte mais central quanto a grandes distâncias do centro urbano.

No cenário de aplicação de processos de regularização fundiária, importa salientar a aprovação de leis que permitiam e instrumentalizavam a regularização edilícia de edificações irregulares e clandestinas. Figuras duas legislações aprovadas, em ordem, em ano anterior e posterior a aprovação do Plano Diretor de 2004, sendo, a Lei Complementar nº 171 de 2003 e a Lei Complementar nº 244 de 2005. A situação é peculiar já que as duas legislações foram aprovadas com uma janela temporal muito próxima e também da aprovação do PDC, soma-se ao fato de serem dispostas em gestões governamentais diferentes. Ambas legislações contavam com artigos que demandavam que os recursos provenientes das multas dos processos de regularização edilícia deveriam ser aplicados nas áreas de Habitação e Regularização Fundiária.

No ano de 2005 também consta legislação específica voltada a uma área ocupada por volta dos anos 90, localizada ao lado da maior universidade de Chapecó (Unochapecó) e ao lado do maior parque de eventos a EFAPI. É a primeira área a dispor de um instrumento presente no Estatuto da Cidade, por meio da Lei nº 4912/2005 que aprova a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de terras do Patrimônio Público Municipal para fins de habitação de interesse social, demarcada pelo Plano Diretor 2004 como AEIS. A Concessão de Uso tinha como objeto a área como um todo, de forma indivisa e outorgava uma fração ideal para cada núcleo familiar residente. A legislação considerava a permissão para que os moradores pudessem exercer atividades profissionais e comerciais, desde que, destinada de forma concomitante ao uso habitacional. A legislação de concessão, no ano seguinte da sua aprovação passou por algumas alterações e foi revogada efetivamente no ano de 2012, por meio da Lei nº 6338, que substitui a CDRU pela alienação mediante doação a fim de regularizar a área na figura de loteamento de interesse social. A lei de 2012 instituiu parâmetros mínimos de parcelamento com lotes de 140 m², testada de 3,5 m, 4 m para vias e incluía parâmetros inclusive para a ocupação edilícia e taxa de ocupação e índice de aproveitamento. Mais adiante citaremos o processo de regularização, outorgando título para os moradores, mas de forma perspectiva, a disposição legislativa história se dá conforme o Quadro 16:

Quadro 16 – Marcos Legais Loteamento – Referência Unochapecó/Efapi (2005 e 2012)

Loteamento – Referência Unochapecó / Efapi					
Ano	Legislação	Conteúdo	Quadra	Área	Matrícula
2005	Lei nº 4912	Dispõe sobre a Concessão de Direito Real de Uso para fins de Habitação de Interesse Social e dá outras providências	Formato irregular	20.569,80 m ²	nº 5403
2006	Lei nº 5042	Altera a Lei nº 4912			
Revogadas pela lei:					
2012	Lei nº 6338	Dispõe sobre a Regularização Fundiária do Loteamento Unochapecó, Bairro Efapi, e sobre a doação com encargos de bem imóvel localizado em área declarada de interesse social, para fins de uso habitacional	-	20.855,50 m ²	nº 91.331 nº 20.430

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Em 2005 é firmado pela Lei Orçamentária nº 4930 para o exercício de 2006 valores especialmente para o fundo de Habitação Popular. Ainda em 2006 é aprovada a primeira legislação após a aprovação do Plano Diretor que instituiu área especial de interesse social “para fins de parcelamento do solo para produção de habitação de interesse social” em área de expansão no distrito de Marechal Bormann, como referência a Lei Complementar nº 255/2006. Área que será citada mais adiante, mas resulta da necessidade de realocação de famílias do Quadro maior do Marechal Bormann para fins de regularização da área maior, no entanto, a implantação desse parcelamento localiza-se em área de zoneamento externa até mesmo da AEUOP.

De forma concomitante há ações legislativas de aprovação de decretos para recebimento de áreas mediante doação e desapropriação de áreas privadas, todas voltadas à regularização fundiária. Ao menos cinco foram identificadas entre os anos 2005 e 2006, conforme Quadro 17:

Quadro 17 – Marcos Legais da Política Habitacional (2005 – 2006)

Tramites Legislativos Política Habitacional							
Ano	Legislação	Conteúdo	Local	Quadra	Lote	Área	Matrícula
2005	Lei nº 4869	Autoriza o município a receber em doação, bem imóvel de	Bairro Seminário	1624	Lote 100	2.682,04	nº 61.115

		propriedade da Mitra Diocesana de Chapecó Objetivo: Regularização fundiária por consequência de ocupação parcial					
	Decreto nº 14.948	Declara imóveis de interesse social para fins de desapropriação, e dá outras providências Finalidade: Regularização Fundiária	Loteamento Aline – Bairro Seminário	1926	Lote 04	1.013,50m ²	nº 62.086
					Lote 06	578,00 m ²	nº 62.087
					Lote 07	540,00 m ²	nº 62.088
					Lote 08	545,00 m ²	nº 62.089
2006	Decreto nº 15.497	Declara imóvel de utilidade pública, para fins de desapropriação e dá outras providências	Bairro Santo Antônio	-	Lote 13	38.845,29 m ²	nº 70.367
	Decreto nº 15.498	Dispõe sobre a desapropriação ordinária direta de imóvel declarado de utilidade pública Finalidade: Regularização Fundiária					
	Decreto nº 15.722	Declara imóveis de interesse social para fins de desapropriação Destinação: Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária	-	-	-	40.531,12 m ²	nº 1.401

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Nos anos de 2007 até 2009, o município seguiu atuando com políticas habitacionais que incluíam processos de desafetação e alienação de áreas públicas para fins de habitação, mediante contratos de alienação onerosa ou aprovação de decretos para desapropriação destinada à Habitação de Interesse Social. É possível perceber que, inclusive mesmo antes da legislação do PMCMV os procedimentos administrativos de regularização eram executados, no caso chapecoense, em áreas institucionais. Verificam-se ao menos 14 legislações com procedimentos similares, nos mais variados bairros, todos marginais ao centro urbano, conforme Quadro 18:

Quadro 18 – Marcos Legais da Política Habitacional (2007 – 2009)

Processos Legislativos 2007 – 2009 Política Habitacional							
Ano	Legis.	Conteúdo	Bairro	Loteamento	Quadra	Quant. Lotes	Matrícula
2007	Lei nº 5206	Dispõe sobre a desafetação e alienação de bens públicos para uso especial de habitação de interesse social	Efapi	Jardim do Lago	2447	10	-
	Lei nº 5207	Dispõe sobre a alienação onerosa de bens imóveis para financiamento habitacional	Passo dos Fortes	Belo Horizonte	1478	2	nº43.699 e nº 43.697
	Lei nº 5307	Dispõe sobre alienação de bens imóveis, área institucional desafetadas para fins de habitação de interesse social	Cristo Rei	Loteamento Popular Wagner	4065	8	-
			Paraíso	Loteamento Popular Carolina	4087	3	-
	Lei nº 5317	Dispõe sobre alienação de bem imóvel para fins de Regularização Fundiária	Paraíso	Loteamento Popular Carolina	4069	3	-
			Efapi	Loteamento Popular Paraty	3086	7	
	Lei nº 5319	Dispõe sobre a desafetação de área pública de uso especial e autoriza alienação para fins de uso de habitação de IS	Efapi	Auri Bodanese	2570	1 (com área de 2.682,61 m²)	nº 56.642
	Lei nº 5339	Dispõe sobre a desafetação de área pública, autoriza o reordenamento de quadra e alienação para uso de habitação de interesse social	Seminário	-	2643	Área 750,00 m²	-

	Lei nº 5340	Dispõe sobre a autorização para alienação de bens imóveis para fins de desenvolvimento de projeto de habitação de interesse social	SAIC	SAIC	2367	4	-
2008	Lei nº 5408	Dispõe sobre a alienação de bens imóveis para fins de Regularização Fundiária de Interesse Social	Efapi	Rua Elias Gallon	2585	6	-
	Lei nº 5443	Dispõe sobre desafetação de Rua para o desenvolvimento de projeto de Regularização Fundiária	Seminário	-	1925	2	-
	Lei nº 5455	Dispõe sobre a alienação de bens imóveis para fins de Regularização Fundiária de Interesse Social	Efapi	Sereno Soprana	1799	5	-
2009	Lei nº 5575	Dispõe sobre desafetação de imóvel e autorização para alienação para fins de Habitação de Interesse Social	Maria Goretti	Loteamento Popular Maria Goretti	-	-	nº 67.438
	Lei nº 5617	Dispõe sobre desafetação de imóvel e autorização para alienação para fins de Habitação de Interesse Social	Maria Goretti	Loteamento Popular Maria Goretti	1984	1	nº 67.439
						1	nº 67.440
	Lei nº 5639	Dispõe sobre autorização para alienação de bens imóveis para fins de Habitação de Interesse Social	Esplanada	-	1336	3	-
1436					1	nº 63.023	

	Lei nº 5658	Dispõe sobre autorização para alienação de bens imóveis para fins de Habitação de Interesse Social	Universitário	Albatroz	1074	1	-
				Lado Sul	2071	1	
			Paraíso	Loteamento Popular Girassol	2775	1	
			Efapi	Loteamento Popular Elias	2968	3	
				Gallon	2972	2	
2007 a 2009	Total de 14 Leis	Alienação de imóveis para fins de Projeto Habitacional para Interesse Social e Regularização Fundiária de Interesse Social		20 Quadras	66 Lotes	-	

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Também como reflexo da intensidade de procedimentos de aprovação gerados na década, o município de Chapecó em 2008 aprova a primeira composição da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento de Obras, por meio do Decreto nº 17.695. A comissão tinha por objetivo analisar os projetos de parcelamento do solo, regularização fundiária e habitação de interesse social. O referido decreto desde sua aprovação entre alterações de composição teve 7 modificações até o ano de 2019 culminando no Decreto nº 37.128 que dispõe sobre a constituição da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUG).

Nesse ínterim de ações de processos de alienação e desafetação de áreas públicas também é alterada a Lei do Plano Diretor de 2004, pela segunda vez no que tange ao artigo 279 por meio da Lei Complementar nº 345/2009. A alteração se refere à destinação das áreas doadas ao município em decorrência de parcelamentos de solo. A Lei do PDC propunha quando foi aprovado e na sua primeira alteração que as áreas doadas ao município nos processos de parcelamento do solo poderiam ser destinadas a projetos de interesse público e que mediante leis específicas de desafetação e alienação poderiam ser destinadas à habitação de interesse social e à regularização fundiária – acredita-se que essa regularização referenciada na legislação é a de realocação de famílias, já que a regularização fundiária não é uma ação a ser realizada em área futura, mas sim de tornar legal a consolidação de uma situação presente. A alteração constante na Lei Complementar nº 345 de 2009 dispõe que as referidas áreas doadas só poderiam ser destinadas para fins de habitação e regularização fundiária (realocação para habitação), mediante verificação comprovada da existência de equipamentos urbanos suficientes nas proximidades desses novos parcelamentos. A legislação aprovada revela a necessidade e preocupação de que não se altere de forma imoderada as funções sociais atribuídas às áreas de interesse público desses parcelamentos do solo. Nesse caso é importante

frisar que o direito à moradia não poderia ficar condicionado à disponibilidade dessas áreas já que a política habitacional não se realiza apenas conforme ações executadas por entes privados de abertura de loteamentos. Ressalta-se também que essas áreas são importantes para o atendimento de outras demandas sociais, de acordo com o descrito na legislação, como espaços públicos de lazer e de locação de equipamentos de serviços públicos como saúde, educação e outros.

No que se refere ao fato da legislação dar nome de Regularização Fundiária e não de Realocação, é interessante perceber que a lógica da transferência era compreendida pelo município como uma forma de ajuste urbanístico, como a legislação mesmo trata, ou seja, a regularização é da área que seria esvaziada e não da área criada pela própria administração municipal, já que a questão urbanística, registral, ambiental e social na nova área a ser ocupada não eram sanadas. Motivo pelo qual muitas dessas áreas institucionais que foram formadas habitacionalmente por famílias realocadas de outras partes da cidade seguem em situação de irregularidade, além, é claro, de terem atravessado anos em completa situação de precariedade urbanística.

No ano de 2009 é aprovada a primeira legislação referente ao processo da Baixada dos Fortes, anteriormente citada, em virtude da desativação do Lixão no bairro Parque das Palmeiras. A Lei nº 5586/2009 dispõe sobre a autorização do município em receber áreas privadas para fins de regularização fundiária. A descrição da lei trata sobre uma área que o município receberia como doação que se somava a mais uma área que seria recebida como doação em pagamentos de créditos tributários. Tem-se nessa legislação o início de um processo que segue em andamento atravessando décadas, situação que está enquadrada nos processos de regularização do ano de 2021, e que se tratará do processo de regularização registral mais adiante.

No ano de 2009 também é aprovado o Decreto nº 20.889 que institui o uso regular do solo em áreas públicas, de preservação e de interesse ambiental visando coibir as ocupações informais e irregulares. O Decreto estabelecia procedimentos de adoção ao combate de ocupações e danos ambientais a serem adotados pelos órgãos da administração municipal e pelos agentes fiscalizadores. Institui a demolição em casos como obra ou edificação não habitada; obra ou edificação habitada em uso não consolidado; acréscimos irregulares construídos em edificações habitada em ocupação consolidada; e obra ou edificação nova, habitada ou não, acrescida em ocupação caracterizada como consolidada anteriormente. Nas áreas em que fosse efetuada a demolição das edificações, ficava a cargo da Secretaria de

Habitação transportar as famílias de volta para os locais de origem, mesmo que fosse para fora do território municipal, ou para locais indicados pelas famílias dentro do município. Nos casos em que se constatasse crime ambiental estava prevista a prisão em flagrante. A referida normativa considerava que para os casos em que se verificasse que a área estava consolidada, entendida como aquela disposta há mais de um ano, haveria encaminhamento para procedimento administrativo à Procuradoria Geral do Município.

Situação controversa do Decreto nº 20.889/2009 se dá no artigo 12 que aponta “todo aquele que invadir imóveis públicos municipais ficará impedido de acessar quaisquer programas habitacionais executados pelo Município de Chapecó pelo prazo de 10 anos”. Considera-se que a família ao recorrer à ocupação/invasão está diante da última alternativa possível para garantir um pedaço de terra a fim de construir um teto, assim sendo, excluir estes entes dos programas habitacionais revela um verdadeiro contrassenso no que se refere, principalmente, ao dever do Estado em subsidiar mecanismos de alcance ao direito fundamental de moradia. Cria-se inclusive uma figura temporal de 10 anos de penalidade que não atende a qualquer objetivo geral a não ser fortalecer o ciclo de habitações precárias, provisórias e inseguras ou mesmo a situação de rua.

Relatos de entrevistas concedidas em uma rádio do município e reproduzidas no trabalho de Antunes (2015) apontam uma das ações sustentadas pelo Decreto, em uma área localizada no Bairro Efapi nominada Vila Páscoa de propriedade da Administração Municipal e também de preservação ambiental. O relato inicial é da Secretária de Habitação à época:

Eles foram notificados, prometeram desmanchar as casas e não cumpriram. Encaminhamos uma família para o albergue. As outras ficarão na casa de parentes ou vizinhos. (ANTUNES, 2015, p.76).

Os moradores entrevistados para o trabalho de Antunes (2015) relataram que não haviam sido notificados e acusaram os membros da secretaria de habitação de terem enganado as famílias:

Assinei sim um papel, mas disseram que era para o cadastro dos programas de habitação. (...) No dia que tudo aconteceu nós não tínhamos comida pra dar pras crianças, tudo foi perdido quando tiravam nossos móveis de casa. (ANTUNES, 2015, p.76).

Outra moradora, chamada pela autora de D.M. relata que “não sabe ler, mas foi coagida a assinar um documento que iria ajudá-la a ter uma casa no novo loteamento da prefeitura” (ANTUNES, 2015, p. 76). A secretária de habitação apontou que o pedido da assinatura se

referia a um cadastro a fim de que fosse oportunizada uma vaga em um novo loteamento que estaria pronto em até 60 dias. Os relatos e informações prestadas ao serem confrontados com o Decreto demonstram que o modo de operação do Município nem sempre correspondia com o disposto no artigo 12, ao mesmo tempo em que, a vaga no então loteamento só seria viabilizada caso as famílias removidas se encaixassem nos critérios estabelecidos da secretaria⁷¹.

No mês de março do ano de 2009 é criado o Fundo Municipal de Regularização Fundiária (FMRF) por meio da Lei nº 5503, que tinha por objetivo garantir verbas às execuções de programas relativos à política habitacional. Os recursos provenientes desse fundo seriam destinados exclusivamente nas operações e execuções de programas compatíveis com a política municipal de regularização fundiária, sendo necessária ainda a aprovação dos programas e recursos por parte do Conselho Gestor de administração do FMRF. O conselho era formado pelo secretário de habitação, secretário de fazenda e administração e o diretor de fazenda.

É também no ano de 2009, um ano após a conformação da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento de Obras, no mês de novembro que foi aprovado o Decreto nº 21.430 que suspende o recebimento de projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social por tempo indeterminado. A organização da Comissão e a suspensão do recebimento de projetos pode ser explicada porque foi no ano de 2009 que teve início o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social para adequar o município às exigências da adesão ao SNHIS para obter subsídios do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei Federal nº 11.124/2005.

De forma sintética se pode tratar o período que antecede o Plano Local de Habitação de Interesse Social, ainda que atravessado por diversas gestões, focado na elaboração de legislações específicas para viabilização de construções de unidades habitacionais, contração de recursos de transferência intragovernamental e, sobretudo, a utilização de áreas institucionais para fins de habitação realizando os procedimentos de desafetação e alienação das áreas que, no entanto, não tiveram seus processos de regularização fundiária finalizados. Maior incidência legislativa é verificada na década dos anos 2000, resultado de uma inflexão provavelmente decorrente do cenário nacional de aprovação do Estatuto da Cidade, atrelada a adição da moradia como um direito fundamental na Constituição Federal. É notório que o EC subsidiou instrumentos e definiu diretrizes a serem adotadas acerca dos temas da moradia e de acesso ao

⁷¹ Antunes (2015) relata que os moradores, após os atos de despejo, se mobilizaram e conseguiram apoio de vereadores para que acompanhassem as negociações com a prefeitura, o que incluía um documento exigindo respostas para ações além de solicitar que o Decreto nº 20.889/2009 fosse revogado.

solo, colocando luz sobre a cidade real e áreas irregulares como uma questão de planejamento urbano e não apenas de direitos individuais de acesso à propriedade.

Sintetiza-se no quadro presente no Apêndice B a compilação de todas as legislações apontadas ao longo do tópico, no Quadro 19 realiza-se um resumo compilando as 78 legislações descritas em 16 categorias a fim de verificar a incidência das ações analisadas.

Quadro 19 – Sistematização por categoria de legislações.

Categoria da Lei, Lei Complementar ou Decreto	Incidência
Aporte Financeiro	4
Doação de Terras	7
Plano Diretor	2
Controle Social	4
Gestão Financeira	6
Gestão	4
Regularização Fundiária	28
Programa de Regularização Fundiária	1
Programa de Habitação de Interesse Social	1
Regularização Edilícia	3
Realocação Habitacional	1
Desapropriação por Interesse Público HIS e RF	10
Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional	3
Recebimento de Doação de Terras para Regularização Fundiária	2
Planejamento e Gestão	3
Total	78

Fonte: Sistematizado pela autora.

4.2.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social

A fim de minimizar a carência habitacional, em toda a federação, o Ministério das Cidades no ano de 2007 lançou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com origem na Lei Federal nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que conforme o art. 12, inciso III, de implementação do Fundo Nacional de HIS, dispõe da exigência para que o Poder Público Municipal elabore, para fins de captação de recurso, um Plano Local de Habitacional de Interesse Social voltados às demandas específicas municipais.

Para adequar-se aos termos de adesão, a administração pública de Chapecó contemplada com recursos do FNHIS, contrata no ano de 2008 empresa responsável tecnicamente para elaborar o próprio Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) com a finalidade de subsidiar informações, levantamentos e apontar a demanda para operacionalização da política pública habitacional. A elaboração do plano se insere em um

período de aprovação de marcos expressivos voltados a questão da moradia em nível federal, sendo no ano de 2008 a Lei nº 11.888 de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social e no ano de 2009 a aprovação da Lei Federal nº 11.977 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Exigência complementar ao PLHIS pelo Ministério das Cidades era a aprovação do Fundo Municipal de HIS e a formação do Conselho Gestor que podem ser identificados pelas legislações municipais descritas no Quadro 20.

Quadro 20 – Marcos Regulatórios PLHIS de Chapecó/SC.

Marcos Regulatórios considerados no PLHIS		
Ano	Legislação	Conteúdo
2008	Lei nº 5472	Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
2009	Lei nº 339	Cria a Secretaria de Habitação do município de Chapecó
2009	Decreto nº 20.656	Nomeia os membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011; Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

O Ministério das Cidades (2009) solicitava também o conteúdo mínimo que deveria constar no PLHIS, sendo dividido em quatro partes principais: (1) diretrizes e objetivos da política local de habitação; (2) linhas programáticas e ações; (3) metas a serem alcançadas e estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando as fontes de recurso existentes; e (4) indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.

A fim de atender aos princípios da Política Nacional de Habitação da gestão democrática para elaboração do PLHIS, são realizadas em 2008 reuniões descentralizadas e em 2009 o Fórum Municipal de Habitação de Interesse Social, com vistas a construir a Política Habitacional de Chapecó juntamente com a sociedade civil. Como resultado dessas participações foram levantadas questões como: a falta de infraestrutura das moradias (saneamento básico, iluminação e pavimentação das vias); falta de projetos habitacionais; poucas condições de pagamento em relação aos preços altos das habitações; moradias inadequadas, muito pequenas; falta de regularização fundiária em ocupações irregulares; precariedade habitacional nas ocupações; ocupações em áreas alagáveis; problemáticas referentes à localização (falta de vagas em colégios, creches, falta de segurança e distância do centro); longos períodos de espera para acesso aos programas de habitação; além da ausência de titularidade das moradias que foram construídas por meio dos programas.

Assim, como premissa o Plano apresenta a perspectiva de valorização da terra, entendida como o lote e a sua localização urbana, apontando que este é o principal elemento de uma política habitacional, mais importante, inclusive, do que a construção física da unidade habitacional, já que é a localização da terra que permitirá a conexão às redes de infraestrutura, serviços públicos, bem como o acesso às atividades de geração de renda. O Plano evidencia em seu texto a dependência de êxito das políticas habitacionais ao interesse político dos governantes à continuidade das ações, das equipes envolvidas e dos recursos repassados. Alerta também para a necessidade de evitar o caráter fragmentado de ações em que se deva considerar a interdependência entre fatores econômicos, territoriais e sociais.

O PLHIS elaborado seguia a exigência do Ministério das Cidades sobre os conteúdos mínimos e considerou em seu planejamento o ciclo de gestão orçamentário-financeiro do Plano Plurianual (PPA) de 2010 a 2013, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2010.

A meta de zerar o déficit habitacional e resolver os problemas com ocupações irregulares, indica que o poder público reconhecia como problema histórico o quadro de irregularidades do município. Conforme levantamento constante no Plano, o município contava com 92 áreas em situação de irregularidade, sendo 77 em áreas públicas e 15 em áreas privadas.

O PLHIS apresenta levantamento de dados da Fundação João Pinheiro a respeito do déficit habitacional conforme explicitado no Quadro 21:

Quadro 21 – Déficit Habitacional e Inadequação Fundiária PLHIS Chapecó.

Déficit Habitacional			
Referência	Urbano	Rural	Total
Déficit Habitacional	2.410	301	2.711
Famílias Conviventes	1.724	219	1.943
Inadequação Fundiária			
Referência	Adensamento Excessivo	Sem instalação sanitária	Total
Inadequação Fundiária	1.466	1.563	3.480

Fonte: Fundação João Pinheiro apud Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011). Sistematizado pela autora.

O Plano Descreve que no ano de 2009 o cadastro manual da Secretaria de Habitação possuía um registro de 7.500 pessoas aguardando benefício para aquisição de uma unidade habitacional. No mesmo ano, levantamento realizado com base no Cadastro Únicos para Programas Sociais⁷² (CadÚnico) apontava um total de 9.452 cadastrados em que as condições

⁷² O Cadastro Único de Informações é um sistema de registro que permite ao governo determinar quem são, quantos são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. O sistema foi criado pelo Governo Federal e é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras municipais de forma gratuita. Ao ser inscrito no sistema, a família

de moradia podem ser verificadas conforme o Quadro 22. Nesse levantamento, importa salientar a moradia em áreas irregulares de 350 famílias.

Quadro 22 – Condições de moradia CadÚnico – PLHIS Chapecó.

Condição de moradia cadastro CadÚnico	
Referência	Cadastrados
Casa própria	4.900
Aluguel	1.859
Áreas arrendadas (rural)	125
Imóveis cedidos por terceiros	1.614
Áreas irregulares	350
Imóveis financiados	331
Áreas indígenas	109
Não informado	164
Total	9.452

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. Sistematizado pela autora.

Ao longo das reuniões participativas e apresentações do PLHIS foi colhida a perspectiva dos moradores chapecoense para os fatores que mais contribuem para o aumento do déficit habitacional no município, cita-se dentre eles: o desemprego e a falta de oportunidade de estudo, questão que se atrela aos salários baixos, falta de condições financeiras e o alto custo de vida. Nessa perspectiva dos moradores, das causas e das problemáticas relativas à habitação, as metas que deveriam ser definidas no PLHIS seriam: promover mais projetos de habitação; investir mais em produção habitacionais; promover a regularização fundiária; selecionar as famílias que mais precisam para os programas de HIS; e fiscalizar os beneficiários posteriormente.

Já para o levantamento realizado pela consultoria ao setor empresarial de Chapecó, os aspectos relativos ao Planejamento Habitacional foram apontados como: a necessidade de identificar imóveis, casas e apartamentos e vazios urbanos no município a fim de que pudessem ser utilizados como habitação de interesse social; a necessidade de realizar um levantamento que identificasse quem está construído, quem está comprando e quem está vendendo as unidades habitacionais produzidas; e, inclusive, apontam considerações relativas ao planejamento urbano como a verificação de grandes vazios urbanos que poderiam ser submetidos a PEUC (parcelamento, edificação e uso compulsório), ao IPTU progressivo e caso

pode tentar participar dos programas sociais disponibilizados pelos diferentes entes da federação por meio das exigências dispostas. São exemplos dos programas de assistência social: o Programa Bolsa Família; Programa Tarifa Social de Energia Elétrica; Isenção de Taxas em Concursos; bem como programas habitacionais dentre outros.

não havendo interesse do proprietário o município deveria desapropriar o imóvel para fins de interesse social.

O PLHIS define diante do levantamento realizado que os objetivos gerais deveriam priorizar o atendimento à população com renda até 3,5 salários mínimos, incluindo apropriadamente a demanda de idosos e de pessoas com deficiência; incentivar o aproveitamento de áreas com infraestrutura não utilizada ou subutilizada na área urbana; utilizar terrenos públicos para implantação de projetos habitacionais de interesse social; estimular a produção de HIS; além de promover a urbanização, recuperação física de ocupações irregulares e de loteamentos precários, promover a regularização fundiária e a melhoria das moradias existentes; manter o sistema de informação atualizado sobre a oferta e demanda habitacional no município; articular a relação entre as diferentes escalas de governo; e estabelecer procedimentos de aprovação específicos para HIS.

A fim de atingir os objetivos, o Plano definiu quatro linhas programáticas gerais e em cada linha os programas auxiliares conforme Quadro 23 em que constam também as previsões orçamentárias de atendimento às metas.

Quadro 23 – Linhas Programáticas e Programas PLHIS Chapecó (2011).

Resumo Política Pública Habitacional – Linhas Programáticas e Programas				
Linhas Programáticas	Programas	Qt. famílias atendidas	Valor	Prazo
LP 1 Integração Urbana de assentamentos precários	A – Programa de Atendimento para regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários	500	12.500 milhões	20 anos
	B – Programa de Atendimento para regularização urbanística e fundiária de assentamentos informais	1000	25 milhões	20 anos
	C – Programa para atendimento de novas ocupações	-	1 milhão	Permanente
	D – Programa de atendimento para a manutenção e controle urbano e apoio à remoção temporária e indenização	500	12.500 milhões	20 anos
	Total		1000	26 milhões
LP 2 Produção e Aquisição de Habitação	A – Programa de promoção de novas unidades habitacionais urbanas	3500	147 milhões	10 anos
	B – Programa para promoção de loteamentos urbanos com oferta de materiais de construção e assistência técnica	500	2.500 milhões	10 anos
	C – Programa para aquisição de unidades habitacionais existentes	0	0	0

	D – Programa para a promoção pública ou por autogestão de unidades habitacionais rurais	100	100 milhões	10 anos
	E – Programa de promoção de lotes urbanizados	900	21.600 milhões	10 anos
	Total	5000	173.700 milhões	10 anos
LP 3 Atendimento para melhoria da unidade habitacional	A – Programa de atendimento da ampliação e reforma da habitação, por meio da assistência individual ou coletiva	200	1 milhão	10 anos
	B – Programa produção novas moradias*	100	2.5 milhões	10 anos
	C – Programa de atendimento para construção de sanitários	2000	8 milhões	10 anos
	Total	2300	2.5 milhões**	10 anos
LP 4 Normativa e institucional	A – Programa de Revisão e Elaboração dos Marcos Regulatórios	-	10 mil	Permanente
	B – Programa de Organização Institucional	-	10 mil	Permanente
	C – Programa de Capacitação de Técnicos	-	20 mil	Permanente
	D – Programa de Acompanhamento do Déficit Habitacional	-	50 mil	Permanente
	Total	-	90 mil	Permanente
Resumo Geral				
PLHIS	Todos os Programas	8300	202.290 milhões	Parte em 10 anos e parte em 20 anos

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011.

* Há inconsistências na apresentação do programa ao longo do documento. Na primeira parte apresentada citam-se somente dois programas de Atendimento para Melhorias de Unidades Habitacionais um feito de forma Individual outro Coletivo, já na segunda parte do documento é apresentado “Programa de Promoção de Novas Moradias Urbanas e Rurais” com uma previsão de atendimento de 100 unidades ao valor de 2.500.000,00. Acredita-se que houve um erro de digitação na primeira parte do documento e neste trabalho optou-se por reproduzir os apontamentos feitos na segunda parte do PLHIS.

** O valor disposto no documento é de 2.5000.000,00, no entanto esse valor não corresponde ao somatório dos três programas, o correto chegaria a 11.500.000,00, optou-se por não corrigir essa incompatibilidade visto que o valor total da soma de todas as Linhas Programáticas não seria compatível com eventual correção que pudesse ser realizada.

Para fins de atendimento dos programas definidos no PLHIS a priorização de atendimento deveria levar em consideração a ocupação em áreas de preservação ambiental; a situação de insalubridade e de risco; a recuperação ambiental e urbana da microbacia⁷³; o tempo

⁷³ Apesar de o Plano não descrever qual microbacia se refere a descrição geral do PLHIS torna possível inferir que a referência é a do Lajeado São José já que é uma área em que há ocupações irregulares desde 1988 muito próximas da localidade de captação direta de água, pela CASAN, que alimenta o município.

de existência do assentamento. São apontados também três critérios mais voltados à implementação institucional como a aprovação orçamentária; imposições jurídicas; e a existência de fatores facilitadores. Estratégias de ação foram definidas como: identificação das áreas passíveis de urbanização, de áreas sujeitas a realocação e remoção, de áreas com potencial para execução de projetos habitacionais, caracterização do contingente populacional que demanda investimento habitacional, análise da população e do déficit quantitativo e qualitativo, adesão a metodologias de comunicação e mobilização para um processo democrático e transparente.

Para a questão financeira de execução dos programas o próprio PLHIS descrevia que os orçamentos para do Plano Plurianual do quadriênio 2010 a 2013 e a Lei Orçamentária de 2010, correspondiam aos valores alocados conforme Quadro 24:

Quadro 24 –Orçamentos considerados no PLHIS Chapecó (2010-2013).

Orçamentos Considerados para o PLHIS		
Ano	Orçamento	Valor
2010-2013	PPA – Plano Plurianual	R\$ 11.120.000,00
2010	LOA – Lei Orçamentária Anual	R\$ 9.100.000,00

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. Sistematizado pela autora.

Ao serem confrontados os valores disponíveis nos Quadros 23 e 24 percebe-se que no horizonte temporal de atendimento de cada um dos programas deviam ser considerados empenhos contínuos a fim de que os objetivos gerais fossem atendidos dentro do prazo estabelecido. Grosso modo, considerando no cálculo o valor de 202.290.000,00 para o atendimento de 8.300 beneficiados em um prazo de aproximadamente 20 anos, seria necessário que por ano fossem despendidos aproximadamente o mesmo valor total aprovado pela LOA em 2010, sendo de 9 milhões, para todos os próximos anos. Tal situação já se demonstrava inviável dado o valor apresentado para o quadriênio aprovado no PPA.

De maneira comparativa, a fim de investigar quanto a municipalidade investiu em habitação efetivamente realizou-se levantamento dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) em que são apontados os valores despendidos para cada função incluindo o da Habitação no quadriênio de 2010 a 2013. Identificou-se conforme o Quadro 25:

Quadro 25 – Despesa em Habitação do Governo de Chapecó (2010- 2013)

Relação de Gasto Público em Habitação			
Ano	Despesa Habitação	Despesa Geral Ano	% Habitação em Relação ao Orçamento Total Anual
2010	1.907.891,67	319.321.155,41	0,59%
2011	2.659.820,86	328.898.417,34	0,80%
2012	2.330.339,14	443.432.611,18	0,52%
2013	1.231.427,77	461.472.130,48	0,26%
Montante Geral Quadriênio			
2010-2013	8.129.479,44	1.553.124.314,41	0,52%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Sistematizado pela autora.

A comparação do quadro revela que apesar das previsões e metas constantes no PLHIS os valores empenhados não foram executados. Só para o ano de 2010 que apresentava na LOA um empenho de mais de 9 milhões as despesas não chegaram a 2 milhões, aproximou-se dessa meta somente o somatório do quadriênio, ainda com defasagem em relação ao valor que deveria ter sido investido. Além disso, os valores revelam que o dispêndio da Pasta de Habitação não chega a 1% do orçamento municipal anual em nenhum dos anos referentes ao PPA, na média geral 0,52% apenas. O PLHIS apontava na sua conclusão que o montante previsto não seria suficiente para atender a totalidade de implantação das linhas programáticas então sugeria que os recursos deveriam ser captados de acordo com transferências intergovernamentais, rubricas e financiamentos específicos do PAC 2⁷⁴, situação que, conforme os dados prestados, não foi realizada.

Análise possível recairia em verificar a discriminação dos gastos referentes também a urbanização e regularização destas áreas em que o dispêndio poderia estar locadas em outras funções que não a da Habitação, por exemplo, compondo os cálculos de despesa em urbanismo, saneamento, e eventualmente energia e assistência social. Levantamento que dentro dos orçamentos municipais demandaria uma investigação e pesquisa por si só.

Apesar de não mapeadas pelo documento as Políticas Públicas Habitacionais de produção de Habitação de Interesse Social no município são descritas no PLHIS apenas na parte final do documentos de forma anexa, mas sem conteúdo relacionado, indicando os programas realizados ou em andamento à época de elaboração (2008-2011), a quantidade de beneficiados, além da legislação correspondente que demarcou as áreas de intervenção e implantação como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) que foram gravadas no Plano Diretor a partir do ano

⁷⁴ O PAC é o Programa de Aceleração do Crescimento lançado pelo Governo Federal no ano de 2007 incluindo um conjunto de políticas econômicas por meio de investimentos em áreas como infraestrutura logística, infraestrutura energética, bem como eixo social e urbano que incluíam a habitação.

de 2006 até a publicação em 2011 do Plano de Habitação. As áreas dividem-se em três diferentes programas: programa de projeto habitacional; programa de projeto loteamento; e programa de regularização fundiária. Indica-se quem foram os promotores dos projetos, se por meio de investimentos públicos da Prefeitura Municipal de Chapecó (PMC), por meio de iniciativas privadas, cooperativas ou de convênios estabelecidos entre os diferentes setores. São apresentadas com o título de “Anexo 6 - Demarcação das AEIS para regularização fundiária: Relação AEIS gravadas no Plano Diretor do Município de Chapecó, a partir de 2006”. São apresentados conforme o quadro abaixo:

Quadro 26 – Relação de AEIS gravadas no PDC de 2004 a partir de 2006.

Áreas Especiais de Interesse Social – Gravadas a partir de 2006 até 2011						
Projeto Habitacional						
Ano	Programa	Referência	Decreto	Nº Lotes	Famílias Beneficiadas	Iniciativa
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Esperança	nº 22.693	217	217	PMC
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Vale das Hortênsias III	nº 22.692	66	66	PMC
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Vila Real II	nº 22.672	88	89	PMC
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Vila Betinho	nº 22.696	94	94	PMC
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Nova Vida	nº 5793**	6	-	PMC
2006	Projeto Habitacional*	Loteamento Vida Nova I (Bom Pastor)	LC 255	72	72	PMC
-	Projeto Habitacional	Loteamento São José	-	44	44	PMC
2007	Projeto Habitacional	Loteamento Nova Vida II (Marechal Bormann)	nº 17.380*	54	54	PMC
2009	Projeto Habitacional	Loteamento Monte Castelo	nº 21.150**	472	470	PMC e Privado
2010			nº 21.914			
2011	Projeto Habitacional	Loteamento Expoente	-	470	470	PMC e Privado
2008	Projeto Habitacional	Residencial Bem Viver Bairro Seminário	nº 18.794	-	888	PMC e Privado
2010	Projeto Habitacional	Loteamento Pinheiros	nº 22.586	154	154	Cooperativa

2010	Projeto Habitacional	Loteamento Solaris	nº 21.995	187	187	Cooperativa
2011	Projeto Habitacional	Quadra 1993	nº 6132**	3	-	PMC
Total - Projeto Habitacional				1.927	2.805	Público e Privado
Projeto Loteamento						
Ano	Programa	Referência	Decreto	Nº Lotes	Famílias Beneficiadas	Iniciativa
2010	Projeto Loteamento	Loteamento Mirante do Sul	nº 22.043	432	432	Privado
-	Projeto Loteamento	Loteamento Jardim Ipê	-	96	94	Privado
-	Projeto Loteamento	Loteamento Alice	-	340	342	Privado
2009	Projeto Loteamento ***	Loteamento Vitório Cadore	nº 19.883	-	-	Privado
2011			nº 24.864	30 lotes município	-	
2007	Projeto Loteamento	Loteamento Mariana	nº 17.381**	28	29	PMC
2010			nº 22.695			
2010	Projeto Loteamento	Loteamento Califórnia I	nº 21.260	135	135	Privado
2010	Projeto Loteamento	Loteamento Alice II	nº 22.704	348	348	Privado
2010	Projeto Loteamento	Loteamento New Villas	nº 22.634	204	204	Privado
Total - Projeto Loteamento				2.513	2.484	Público e Privado
Regularização Fundiária						
Ano	Programa	Referência	Decreto	Nº Lotes	Famílias Beneficiadas	Iniciativa
2009	Regularização Fundiária	Quadra 1640 Bairro Efapi	nº 20.927	4	4	PMC
2009	Regularização Fundiária	Quadra 4202 Bairro Efapi (Parcela Vila Esperança)	nº 20.848	22	22	PMC
2009	Regularização Fundiária	Quadra 2370	nº 20.846	7	7	PMC
2011			nº 6188**			
2009	Regularização Fundiária	Quadra 450	nº 20.845	12	12	PMC
2009	Regularização Fundiária	Quadra 1638 Bairro Efapi (Parcela do Loteamento Juliana)	nº 20.843	29	29	PMC
2009	Regularização Fundiária	Quadras 1908, 1909, 1910 e	nº 20.844	80	80	PMC

		1911 Bairro São Pedro				
2007	Regularização Fundiária	Quadra 1545 – Bairro Palmital	nº 16.974	10	10	PMC
2009	Regularização Fundiária	Loteamento São Pedro	nº 20.844	37	37	PMC
2007	Regularização Fundiária	Quadra 2570	nº 17.508	13	13	PMC
2007	Regularização Fundiária	Quadra 1636	nº 17.555	12	12	PMC
2009	Regularização Fundiária e Programa Habitacional	Vila Neri	nº 20.847	12	12	PMC
2009	Regularização Fundiária	Quadra 1923, 1924 e 1925	nº 19.8883	35	35	PMC
2010	Regularização Fundiária	Quadra 236	nº 22.697	17	19	PMC
2010	Regularização Fundiária	Loteamento Morada Verde Vale	nº 22.691	56	64	PMC
2010	Regularização Fundiária	Rua Caçador	nº 22.654	80	80	PMC
2010	Regularização Fundiária	Quadra 1969	nº 22.694	36	36	PMC
2010	Regularização Fundiária	Quadra 2596A (Bairro Líder)	nº 22.690	14	14	PMC
2011	Regularização Fundiária	Loteamento Vila Natal	nº 6184**	12	-	PMC
Total - Projeto Regularização Fundiária				488	486	Público
Síntese dos Programas e AEIS						
Período		AEIS gravadas		Nº Unidades	Famílias Beneficiadas	Iniciativa
2006 - 2011		Total de 40 áreas		4.928	5.775	Público e Privado

Fonte: Leis Municipais e Plano Local de Habitação de Interesse Social. Sistematizado pela autora.

* A demarcação da LC 255 nesta tabela é inconsistente ao apontar o Loteamento Vida Nova I, no Bairro Bom Pastor. A LC 255 referência área na localidade de Marechal Bormann, assim sendo, acredita-se que a referência correta é o Loteamento Nova Vida II, ou, que a legislação foi redigida de forma equivocada, já que o último loteamento também detém legislação específica - Decreto nº 17.380/2007.

** Legislação não constante no quadro do PLHIS – Anexada pela identificação em pesquisa legislativa.

*** Loteamento Embargado⁷⁵.

⁷⁵ O caso do Loteamento Cadore que passou a se chamar Loteamento Don Leonardo já foi considerado pelo Ministério Público de Chapecó como um dos casos com maior repercussão e dano social do município por ter lesado aproximadamente 2 mil pessoas. Trata-se de um caso de loteamento irregular enquadrado pela Lei nº 6766 como crime contra administração pública já que de início as obras sem ato administrativo de licença, bem como pela veiculação de proposta e inclusive de venda afirmando falsa legalidade do loteamento. Os proprietários da área de terra chegaram a promover a venda de um mesmo terreno para três pessoas diferentes. A venda inicial do loteamento conta com 1200 lotes, que posteriormente, por medidas jurídicas foi reduzido para 570 lotes. Em meio

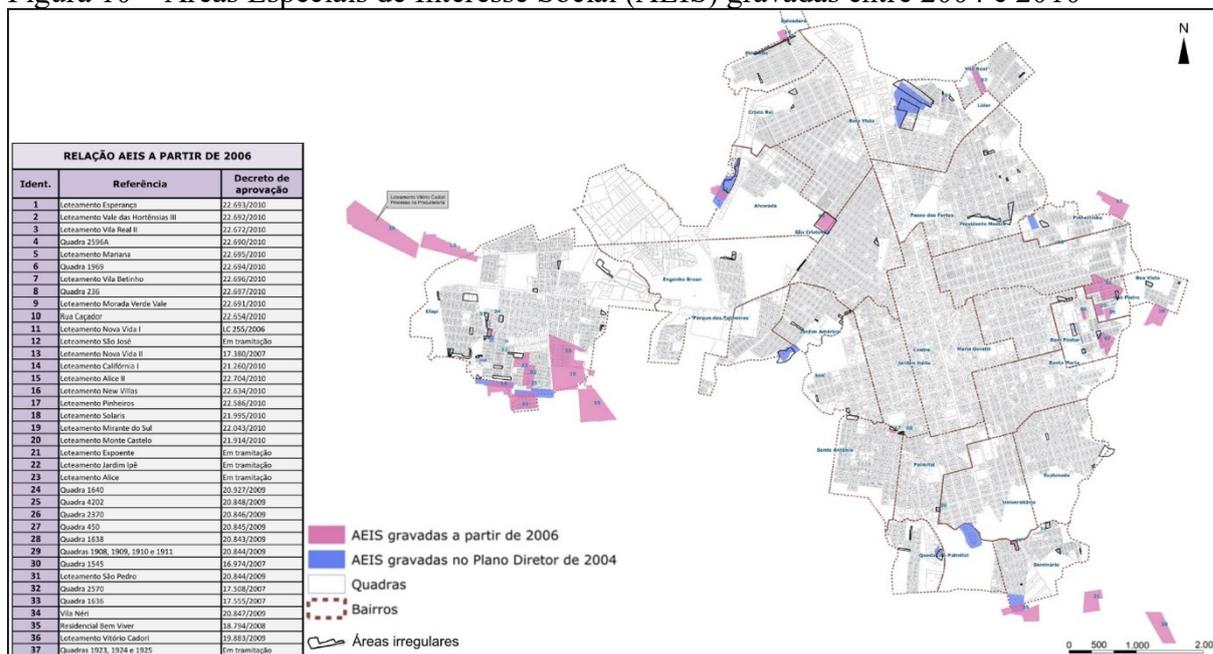
Análise dos dados fornecidos e também de legislações identificadas que não constavam no Anexo 6 do PLHIS, apontam o gravame de 40 áreas de AEIS, que totalizaram uma produção, com iniciativas múltiplas, públicas e privadas, de unidades habitacionais e regularização fundiária, ao longo de cinco anos até a aprovação do PLHIS, que culminaram em 4.928 unidades entre habitações e lotes e 5.775 beneficiados. Deste cálculo, o maior número corresponde a produção de lotes, sendo 2.513, chegando a 50% do número total.

Dessa produção habitacional nos três diferentes programas é preciso alertar que os identificados na Quadro 26, página 145, sublinhados com uma faixa cinza, correspondente a 13 áreas ainda estão em processo de regularização fundiária ou tiveram seus processos finalizados há pouco tempo, tais processos serão compilados mais adiante retomando esse histórico apresentado.

Quanto a questão da localização dessas áreas de produção habitacional não estava anexado ao documento um mapeamento ou indicação de endereço que revelasse a totalidade do perímetro, no entanto, foi identificado um mapeamento nos documentos disponíveis de forma virtual pela Prefeitura Municipal, sem informações relacionadas, datado do ano de 2010 em que constam 37 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) gravadas a partir do ano de 2006. O mapeamento diferencia as áreas que foram gravadas no Plano Diretor em 2004, e de forma complementar aponta áreas irregulares. Levantamento em artigos produzidos por Rigon et al. (2011) por meio de projetos da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) disponibilizam mapa similar apontado como sendo dados disponibilizados pela Secretaria de Habitação, o que garante a veracidade das informações que podem ser identificadas na Figura 10.

ao processo de regularização os proprietários continuaram a vender os lotes mesmo com o conhecimento público das problemáticas envolvidas. Até o ano de 2021 o loteamento segue embargado e aguarda decisão judicial sobre a divisão dos lotes 570 lotes (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2021, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021).

Figura 10 – Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) gravadas entre 2004 e 2010



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2010. Alterado pela autora.

A qualidade do arquivo não permite identificar quais exatamente são os quadrantes das áreas, mas aponta em sua legenda o nome atribuído a área e a legislação vinculante e que corresponde ao Quadro 26, página 145. O mapa inclui também a demarcação de áreas irregulares, no entanto, sem considerá-las como AEIS para fins de regularização fundiária em sua legenda. O arquivo permite identificar a relação de sobreposição de AEIS gravadas em 2004 e a partir de 2006, principalmente na área oeste do município, na região da grande Efapi, o que inclui também uma alta incidência de pequenos perímetros identificados como irregulares. É possível que dado o tamanho desses perímetros haja correspondência com as áreas de realocação em terrenos públicos. Essa situação repete-se com menor incidência na área leste do município também, nos bairros Bom Pastor, São Pedro e Boa Vista. Grandes quadrantes também são identificados na área norte do município no bairro Líder, com uma correspondência de localização com a Figura 7 página 102, correspondente ao gravame do PDC de 1990 com o zoneamento ZM (Zona Militar) para instalação de loteamentos de Interesse Social, e que provavelmente referem-se a área do Loteamento Popular Santa Luzia, em que o processo de regularização será citado mais adiante como tendo sido finalizado nos anos de 2010.

Notória é o não gravame de AEIS em áreas para destinação de projetos habitacionais de IS ou com direito de preempção, instrumentos fundamentais a serem aliados na destinação para a proposição de habitação de interesse social, principalmente em locais mais centrais em

que há a maior disponibilidade de equipamentos, serviços e trabalho. É notória também a marginalização concêntrica dos gravames de AEIS, como áreas em que foram implementados projetos advindos da iniciativa privada, invariavelmente pelo menor valor da terra.

Verifica-se que a produção habitacional no período que antecede a elaboração do Plano Diretor e ao longo dos três anos de construção de seu conteúdo não correspondem ao Decreto nº 21.430 de 2009, citado anteriormente, em que a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento de Obras que suspende o recebimento de projetos de empreendimentos de HIS. De forma contrária, o Quadro 26, página 145, revela que diversas legislações foram aprovadas referentes a novos empreendimentos habitacionais de interesse social, ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011.

Ademais, com base na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social tem-se um documento próprio para apontar os caminhos possíveis para dirimir o déficit habitacional, por meio de um planejamento a longo prazo de melhorar a condição de moradia, principalmente das áreas irregulares, compreender o desenho institucional, e, saber as fontes e recursos que podem ser usados ou reivindicados.

4.2.3 Políticas Públicas Habitacionais a luz do Plano Local de Habitação de Interesse Social

Apesar de o PLHIS só ter sido entregue para Caixa Econômica Federal no ano de 2015, sua finalização, no ano de 2011, se deu de forma concomitante à entrega das primeiras unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, no município de Chapecó. O processo de contratação dos financiamentos ocorreu no mesmo ano da aprovação da Lei Federal, em 2009, e teve o último condomínio de edificações entregue no ano de 2017. Ao longo dos oito anos foram produzidas 1.006 unidades habitacionais, situadas em três localidades do município e distribuídas em dois bairros, estes, com características bem diversas. A relação dos empreendimentos é detalhada conforme o Quadro 27.

Quadro 27 – Relação de Projetos do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em Chapecó.

Empreendimentos PMCMV – Faixa 1				
Entrega	Bairro	Empreendimento	Famílias Atendidas	Tipologia
05/07/2011	Progresso – Loteamento Expoente – Vila Aurora	Expoente 1	104	Edifício 2 pav.
05/07/2011		Expoente 2	120	Edifício 2 pav.
05/07/2011		Expoente 3	64	Edifício 2 pav.
05/07/2011		Expoente 4	48	Edifício 2 pav.
05/07/2011		Expoente Casas	134	Casa Térrea
25/08/2012			Monte Castelo 1	96

25/08/2012	Progresso - Loteamento Monte Castelo	Monte Castelo 2	64	Edifício 2 pav.
25/08/2012		Monte Castelo 3	80	Edifício 2 pav.
25/08/2012		Monte Castelo 4	88	Edifício 2 pav.
25/08/2012		Monte Castelo 5	64	Edifício 2 pav.
25/08/2012		Monte Castelo 6	80	Edifício 2 pav.
02/05/2017	Bom Pastor	Quatro Estações	64	Edifício 4 pav.
2019	Efapi	Lei nº 7.322/2019 - Sem informações de implantação ⁷⁶		
		Total de 1.006 unidades habitacionais produzidas		

Fonte: Sistema de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, 2020. Sistematizado pela autora.

Em relação ao projeto do Loteamento Expoente, localizado no Bairro Seminário, que integra os empreendimentos denominados Expoente 1, 2, 3, 4 e Casas foram produzidas 470 unidades, sendo reconhecido como o maior empreendimento habitacional do oeste catarinense. Construído em cerca de dois anos, de 2009 até o ano de 2011, o empreendimento contou com investimento na ordem de R\$ 20,6 milhões oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). São 82 mil metros quadrados construídos, sendo 336 apartamentos de 45 metros quadrados e 134 casas de 36 metros quadrados. Dos beneficiários, 102 unidades foram direcionadas para famílias que advinham de moradias situadas em áreas irregulares e de risco, as demais foram sorteadas com base nos critérios de prioridade estabelecidas pelo programa. O financiamento das unidades habitacionais ocorreu por meio do pagamento de parcelas que comprometiam 10% do salário familiar, e que deveriam ser pagas por um período de 10 anos até a garantia da titulação e possibilidade de venda e transferência, assim como todos os demais empreendimentos do programa (MATIELLO, et al., 2018; TRZCINSKI; AMARAL, 2019).

O Loteamento Monte Castelo, também localizado no Bairro Seminário, que integra os empreendimentos Monte Castelo 1,2,3,4,5,6 teve seu processo iniciado em outubro de 2011 e foi finalizado em agosto do ano de 2012. A tipologia do loteamento é em sistema de condomínio, com edificações de 2 pavimentos, e totaliza 472 unidades habitacionais, produzidas com um investimento de R\$ 22,42 milhões. Das unidades disponibilizadas, 120

⁷⁶ Foi aprovado no ano de 2019 a Lei nº 7322 que autoriza o Poder Executivo Municipal a alienar área de terra de sua propriedade para fins habitacionais destinados à execução do programa. A referida área de terra se localiza no Bairro Efapi, Quadra 2570, lote 101-C e detém metragem de 2.700,00 m². A legislação descreve que houve, por meio de Comunicado Público, seleção de empresa do ramo da construção civil interessada na produção habitacional de interesse social. Informações prestadas em agosto de 2020 pela Diretoria de Habitação, o nome do empreendimento seria Residencial Medelín e seriam disponibilizadas 48 unidades habitacionais, no entanto as informações apontam que o atendimento seria destinado a Faixa 2 do programa. Com a descontinuidade do programa em nível federal e a alteração para o Programa Casa Verde e Amarela não houve novas informações sobre a continuidade de execução do empreendimento.

foram voltadas para famílias realocadas de áreas irregulares, as demais vagas foram sorteadas com base nos critérios de prioridade estabelecidas pelo programa. Esse empreendimento era voltado para uma população que demandava maior flexibilidade de pagamento nas parcelas por serem famílias com menor poder de compra, a prestação da unidade habitacional correspondia a 5% da renda familiar (MATIELLO, et al., 2018).

Tanto no caso do loteamento Monte Castelo quanto do Loteamento Expoente a aquisição dos terrenos para a implantação dos empreendimentos se deu pela Prefeitura Municipal de Chapecó, por meio da Secretaria de Habitação em financiamento realizado junto à Caixa Econômica Federal. A fim de que fossem alterados os zoneamentos em que os loteamentos estão inseridos foram aprovadas legislações específicas, conforme já apresentado no Quadro 26, página 145, que corresponderam ao gravame de Áreas Especiais de Interesse Social para produção habitacional.

As famílias que passaram pelo processo de realocação moravam predominantemente em residências unifamiliares térreas, com acesso direto para as vias, a alteração da tipologia habitacional da casa para o edifício multifamiliar, é salientada como um aspecto que gerou resistências e dificuldades no processo de adaptação entre os moradores uma vez que a convivência em uma nova edificação, em um novo contexto de vizinhança entre desconhecidos, e em um sistema condominial diverso impõe uma série de novas regras de convivência e atitudinais, principalmente no que diz respeito às relações entre o espaço privado e o coletivo. Outras problemáticas referem-se ao fato de que a cobrança de serviços (luz, gás e esgoto) por não ser feita de forma individualizada implica em inadimplências recorrente e na conseqüente inconstância e cortes de abastecimento (MATIELLO, et al., 2018; VALENTINI et al., 2017; MAGRO et al, 2019).

O local de origem de muitas famílias que foram realocadas, apesar de irregular, era muito mais próximo do centro urbano, onde há maior disponibilidade de oportunidades de emprego e renda, consumo, bem como de acesso a equipamentos e serviços públicos, de saúde, educação e assistência social. Se inicialmente a segurança da posse e habitabilidade eram problemas urgentes a serem sanados, novos problemas foram criados com a segregação socioespacial de inserção urbana dos empreendimentos.

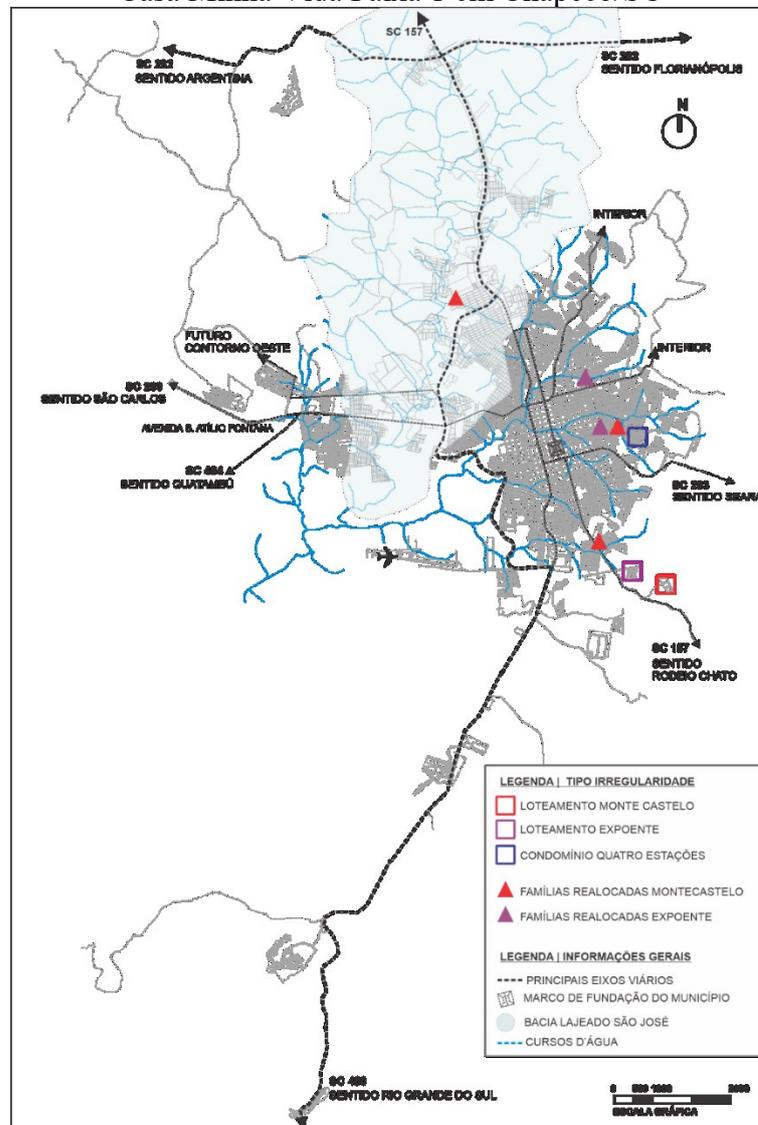
O Quadro 28 aponta a relação entre o local de moradia inicial das famílias realocadas, referente às áreas irregulares, e a implantação dos empreendimentos. A Figura 11 localiza geograficamente a identificação no mapa municipal.

Quadro 28 – Relação de realocação de famílias em área de risco para o PMCMV.

Relação de realocação de famílias residentes em Áreas de Risco		
Empreendimento	Famílias	Bairro – Local Referência
Loteamento Expoente	42	Bairro Maria Goretti
	60	Bairro Passo dos Fortes
Loteamento Monte Castelo	34	Bairro São Pedro - Próximo a Escola Leonel Brizola
	16	Bairro Eldorado – Rua Gaspar ao lado da Rua Caçador
	70	Bairro Seminário – Em frente ao Posto de Saúde
Total	222	

Fonte: Matiello et al. (2018). Sistematizado pela autora.

Figura 11 – Relação de realocação de moradores e localização de empreendimentos Minha Casa Minha Vida Faixa 1 em Chapecó/SC



Fonte: Matiello et al. (2018). Sistematizado pela autora.

Análises da integração urbana dos loteamentos revelam que além da localização segregada, os empreendimentos têm baixa conectividade com a malha viária, o que compromete a acessibilidade urbana. Situação que, devido a renda das famílias, muitas usuárias do transporte público, acaba por condicionar os deslocamentos em virtude da oferta desse modal que é atendida de forma incipiente na área. Além disso, a questão da economicidade se insere nesse contexto já que a mobilidade passa a ser um atributo gerador de maiores gastos⁷⁷ (VALENTINI et al., 2017).

Outros problemas sociais são agravados pela segregação urbana e o estigma criado sobre as localidades. Entrevistas realizadas por Trzcinski e Amaral (2019), revelam o medo constante dos moradores com a segurança do imóvel, pela possibilidade de invasões, furtos e assaltos e até mesmo com os agentes de segurança pública, já que as ações policiais costumam ser repressivas. Somam-se relatos da falta de atendimento de serviços de entrega de alimentos por pedido e mesmo de empresas de transporte individual, como táxis, porque os profissionais se recusam a entrar no bairro. A segregação urbana fez com que muitos moradores por medo transformassem suas residências em enclaves, fortificando grades e instalando barras nas janelas, situação ampliada pela baixa rede de sociabilidade entre vizinhos que não oferece sensação de pertencimento com o espaço. Todas essas questões são atravessadas na fala dos moradores, conforme levantamento dos autores, por pautas de gênero e classe, revelando uma violência multifacetada (TRZCINSKI; AMARAL, 2019).

Na Figura 12, apresenta-se uma comparação desde a implantação dos empreendimentos Monte Castelo e Expoente a fim de que seja possível aferir que não houve substancial alteração do entorno dos loteamentos mesmo tendo se passado quase 10 anos desde a implantação, ou seja, relegando a parcela importante da população a negação de cidade pela sua integração ineficaz, impossibilidade de sociabilidade entre bairros com outros sujeitos e a extrema homogeneidade social.

⁷⁷ O primeiro e único equipamento público voltado à educação construído para atender a população dos empreendimentos é o Centro de Educação Infantil Municipal (CEIM) localizado no loteamento Expoente e que teve suas atividades iniciadas apenas no ano de 2016, cinco anos após a implantação do loteamento.

Figura 12 – Relação da localização de empreendimentos Monte Castelo e Expoente em relação a área urbanizada de Chapecó/SC



Fonte: Imagem gerada a partir da plataforma do Google Earth. Edição realizada pela autora.

Reflexo dessas problemáticas que não integram moradores ao espaço e à cidade, é que o Loteamento Expoente foi cenário da primeira operação de reintegração de posse do país em um condomínio do Programa Minha Casa Minha Vida, em obra concluída e ocupada, no ano de 2018⁷⁸. As posses irregulares se deram motivadas pela desistência das famílias em

⁷⁸ Uma ação que mobilizou um contingente operacional de mais de 250 profissionais, entre agentes da segurança pública, de saúde e de assistência social. Sob mandados expedidos pela Justiça Federal a pedido da Caixa Econômica Federal para reaver 38 imóveis em que não houve entrega consensual da posse irregular.

permanecer no loteamento que acabaram vendendo, abandonando ou promovendo trocas informais com outras famílias do município (TRZCINSKI; AMARAL, 2019)⁷⁹. Matérias jornalísticas produzidas pela imprensa local deram à época voz aos moradores para revelar que a sensação era de que “nós estamos abandonados aqui⁸⁰” título de uma das reportagens que revelava porque muitas das famílias optaram inclusive por retornar às áreas irregularmente ocupadas em detrimento da moradia nos empreendimentos (ANTUNES, 2015).

Diante dos variados equívocos operacionais e de execução dos dois primeiros empreendimentos do PMCMV no município de Chapecó, que revelam, sobretudo, a ausência de uma política fundiária, urbanística e habitacional integrada, em que pese unicamente a responsabilidade da administração pública, há uma substituição desta lógica na implantação do condomínio Quatro Estações. O empreendimento, localizado no bairro Bom Pastor, detém características que pressupõe a superação de erros cometidos⁸¹. É por meio da Lei nº 6490/2013 que é aprovada a alienação de área de propriedade do Município de Chapecó ao FAR, além da alteração de zoneamento para o gravame como AEIS.

Quadro 29 – Marco Legal de alienação de terra para arrendamento residencial (2013).

Marco Legal de Alienação de Terra – FAR - PMCMV					
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro/ Local	Área/ Identificação	Registro Imobiliário
2013	Lei nº 6490	Autoriza o Município de Chapecó a alienar área de terra de sua propriedade ao FAR – A propriedade das unidades habitacionais produzidas será transferida pelo FAR aos beneficiários	São Pedro	Quadra 1995 – Área 2.887,50 m ²	nº 65.409

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

O Condomínio Quatro Estações teve como fator principal de revisão a lógica urbana, como pode ser verificada na Figura 10, página 149, localizado em área próxima ao centro

⁷⁹ Análise específica sobre as relações de idas e voltas dos moradores entre os bairros de destino e origem permeadas por vendas informais e irregulares das unidades habitacionais antes da finalização do processo de aquisição são relatados em pesquisa ampla realizada por Antunes (2015) em sua tese de doutorado.

⁸⁰ A reportagem dava visibilidade inclusive aos problemas da péssima qualidade construtiva das edificações: vazamentos do esgoto que ficam a céu aberto, rachaduras nas paredes, teto e piso, risco de vazamento de gás, bem como aqueles referentes à localização, como a falta de transporte escolar para as crianças (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014).

⁸¹ Para a definição de critérios de hierarquização, elegibilidade e seleção dos beneficiários para o empreendimento habitacional Quatro Estações se deu a aprovação do Decreto nº 29.887/2014, que diferente dos outros empreendimentos, teve dentre seus critérios elencados a vinculação de moradia para famílias que já estivessem inseridas no contexto urbano daquela localidade.

urbano principal do município e garante integração com o bairro Bom Pastor e São Pedro já consolidados e com integração satisfatória com a malha urbana. Opta-se nesse empreendimento por uma dimensão menor de atendimento, são apenas 64 unidades habitacionais. Apesar de ser um bairro historicamente relegado a população mais empobrecida, o fator temporal de espraiamento urbano contribui para que a área recebesse investimentos do Poder Público dado a proximidade com as áreas mais valorizadas.

Entendendo que não é apenas a produção de unidades habitacionais que será capaz de dar conta do contingente de famílias que conformam o cálculo do déficit habitacional, outras ações foram realizadas de forma concomitante, como os processos de regularização fundiária e também de outros loteamentos de interesse social por iniciativas públicas e privadas nos anos seguinte a aprovação do PLHIS.

Na mesma linha de atuações verificadas nos anos 2000, por meio da Lei nº 6184 foi aprovada em 2011 ação de alienação para regularização fundiária do Loteamento Vila Natal, no Bairro São Pedro, inclusive muito próximo do Condomínio Quatro Estações, conforme pode se ver a distribuição de quadras e lotes no Quadro 30, e localizado geograficamente na Figura 13, página 168.

Quadro 30 – Marco Legal de Regularização Fundiária (2011).

Regularização Fundiária de Interesse Social - Alienação de Lotes na Vila Natal						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro/ Local	Quadra/ Qt. Lote	Qt. Lote	Registro Imobiliário
2011	Lei nº 6184	Dispõe sobre autorização para Alienação de bens imóveis para fins de regularização fundiária de interesse social	São Pedro - Loteamento Vila Natal	Quadra 1988-B(3) Quadra 1988-C(1) Quadra 1988-D(1) Quadra 1988-E(1)	6	nº 44.087
2011	1 Lei	Alienação para regularização fundiária de interesse social		4 Quadras	6 Lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Ainda e 2011 com a aprovação das Leis nº 6188 e nº 6189, foram promovidas em menor escala por meio do poder público municipal unidades habitacionais em loteamentos público, em bairros diversos, cinco ao todo, como pode ser verificado, conforme o Quadro 31 e localização disposta na Figura 13, página 168.

Quadro 31 – Marcos Legais de Processos de Regularização Fundiária (2011).

Projeto de Habitação de IS - Aprovações Legislativas 2011 - 2012						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro/ Local	Quadra/ Qt. Lote	Qt. Lote	Registro Imobiliário
2011	Lei nº 6188	Dispõe sobre autorização para alienação de bens imóveis – alienação onerosa, mediante contratos de financiamento habitacional	Pinheirinho	Quadra 2370	7	nº 78.975
2011	Lei nº 6189	Dispõe sobre a desafetação e alienação de bem imóvel para fins de desenvolvimento de projeto de habitação de interesse social	Efapi	Quadra 3086(1)	2	nº 60.672
				Quadra 3087(1)		nº 67.235
				Quadra 1640	4	nº 78.878
			Esplanada	Quadra 1452(1)	2	nº 63.021
				Quadra 1336(1)		nº 18.927
Universitário	Quadra 1074 (1)	1	nº 16.843			
2011	Total de 2 Leis	Projeto Habitacional para Interesse Social		7 Quadras	16 lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Loteamento de interesse social também de iniciativa do poder público teve processo de aprovação legislativa no ano de 2012, com o gravame de AEIS na localidade do distrito de Marechal Bormann, por meio da Lei nº 26141, loteamento nomeado de Nova Vida II que será referenciado novamente mais adiante, resultado da realocação das famílias da área do Marechal Bormann. Em 2012 também é aprovada legislação para gravame de AEIS, no Bairro Vila Real, por alteração onerosa de zoneamento, para implantação de loteamento pela iniciativa privada, via Lei nº 26.926. A alteração de zoneamento era uma ação permitida no Plano Diretor de 2004 mediante contrapartidas a serem realizadas pelo empreendedor. Tais definições eram sugeridas e aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT) e pelas solicitações do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Dentre as contrapartidas, incluía-se a execução de 31 lotes voltados ao interesse social a serem doados ao Município de Chapecó, a fim de atender a demanda habitacional do cadastro da secretaria de habitação. No entanto, a localização destes lotes a serem produzidos deveria se dar em outro bairro, indicado pela municipalidade como sendo o bairro Efapi. Ao empreendedor caberia a implantação de toda infraestrutura necessária e regularidade do empreendimento. As referências dos procedimentos de gravame de AEIS estão dispostas no Quadro 32.

Quadro 32 – Marco Legal de Gravame de AEIS para produção de HIS (2012).

Gravame de AEIS para Programa de HIS					
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro	Área	Registro Imobiliário
2012	Lei nº 26141	(Público) Grava como Área Especial de Interesse Social – AEIS – Gleba no Distrito de Marechal Bormann para fins de Produção de Habitacional de Interesse Social	Distrito Marechal Bormann	-	-
2012	Lei nº 26926	(Privado) Grava AEIS em gleba para fins de Habitação de Interesse Social – Indicação de contrapartidas pela alteração de zoneamento	Bairro Vila Real – Loteamento Desbravador	Área de 643.100,00 m ²	nº 92.378

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

No contexto de ações de reconhecimento de áreas ocupadas, reportagem do ano de 2013 disponível em um dos principais veículos de comunicação do município intitulada de forma poética como “sob o teto da incerteza”, relata a situação habitacional chapecoense principalmente no que se referia as áreas irregulares e aos cadastros para acesso à unidade habitacional. A incerteza da segurança da posse e a precariedade habitacional podiam ser identificadas em ao menos 52 áreas irregulares, 20 a menos do que as que foram registradas no ano de 2011 ano de aprovação do PLHIS. Das áreas que a reportagem apontava como regularizadas, nove correspondiam a áreas localizadas no bairro Efapi, cinco no bairro Seminário e seis no bairro São Pedro (BUTTENBERDER; MORO, 2013). A reportagem relata o caso de Dona Conceição e Seu Valdir dos Santos que deixaram a residência onde moravam no bairro São Pedro, área leste da cidade, e construíram uma nova residência em um terreno desocupado no bairro Efapi, na Rua 25 de Julho. A renda do casal advinha do auxílio-doença recebido por Dona Conceição e do trabalho com reciclagem do Seu Valdir. A residência abrigava o casal sem água, saneamento básico e energia elétrica (BUTTENBERDER; MORO, 2013). No mesmo ano em que a reportagem lança luz sobre as problemáticas de autoconstrução, envolvendo a precariedade habitacional e urbanística foi aprovada a Lei Complementar nº

521/2013 com o gravame da referida área como AEIS para fins de regularização fundiária, conforme o Quadro 33.

Quadro 33 – Marco Legal de Gravame de AEIS para regularização fundiária de IS (2013).

Gravame AEIS para Regularização Fundiária					
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro	Área	Registro Imobiliário
2013	Lei Complementar nº 521	Grava Área Especial de Interesse Social – AEIS em área localizada na Rua 25 de Julho no Bairro Efapi , para fins de regularização fundiária de interesse social	Efapi	2.184,20 m ²	nº 89.371

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Ainda na mesma matéria é citado que em 2010 foi formado o Conselho Comunitário de Áreas Irregulares de Chapecó, órgão que organizava as ações e reivindicações da comunidade por acesso à moradia. No entanto, à época, a gerente de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Habitação afirmou que a administração municipal não reconhecia o Conselho como instituição legal⁸². Se as demandas não eram reconhecidas publicamente pelo executivo municipal em matérias vinculadas, cabe ressaltar que na prática, por exemplo, em 2004, dez anos antes, foi aprovada a Lei nº 4798, reconhecendo como de utilidade pública a Associação dos Moradores de Áreas Irregulares e Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó que tinha como atividade primária a defesa dos direitos sociais. A referida associação foi importante inclusive para abertura de processos de usucapião coletivo que foram iniciados em ocupações urbanas, questão que será retomada mais adiante principalmente vinculada às áreas do Baixada dos Fortes, localizada no bairro Parque das Palmeiras e do bairro Pinheirinho.

Retomando as demarcações legislativas de produção habitacional, parcela de lotes em loteamento produzido pela iniciativa privada são destinados por meio da Lei nº 6389 /2013 para o desenvolvimento de Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

⁸² Não será tratada a relação dos movimentos sociais atrelada a elaboração das legislações que pautam a política urbana, mas é reconhecido que em Chapecó os movimentos sociais urbanos costumam ser deslegitimados publicamente pelo poder público, mas a título de aprimoramento sobre a questão estudos sobre os movimentos sociais do Oeste Catarinense e de Chapecó, principalmente vinculados ao campo e os direitos à terra rural, do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) da bacia do Rio Uruguai, do Movimento Sem Terra (MST), do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e movimentos urbanos como Movimento LGBT podem ser ampliados nos artigos organizados no livro “Movimentos Sociais, Desenvolvimento Regional e Desafios Contemporâneos” organizado por Badalotti; Tonerzer e Comerlatto, 2018.

Precários, por meio de alienação onerosa a aqueles que estavam cadastrados na Secretaria de Habitação do município, conforme disposições do Quadro 34. Nesse caso, pelo número pequeno de lotes e a localização em quadras diversas, bem como pela descrição legislativa, identifica-se que apesar do nome do programa, não se trata de regularização da área, mas sim da destinação dos lotes para famílias que aguardavam acesso à moradia pelo cadastro municipal, eventualmente residentes de áreas irregulares.

Quadro 34 – Marco Legal de Alienação Onerosa para Programa de Urbanização e Regularização (2013).

Regularização Fundiária de Interesse Social - Alienação Onerosa						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro	Área	Qty. Lote	Registro Imobiliário
2013	Lei nº 6389	Dispõe sobre alienação onerosa de bens imóveis para fins de desenvolvimento do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Loteamento Vila Roman II – Vila Real	Quadra 4303	5	nº 95.046
				Quadra 4300	1	nº 95.027
				Quadra 4296	1	nº 94.928
				Quadra 4294	1	nº 94.873
				Quadra 4302	1	nº 95.042
				Quadra 4301	1	nº 95.035
Quadra 4297	1	nº 94.936				
2013	1 Lei	Regularização, Urbanização e Integração de Assentamentos Precários		7 Quadras	11 Lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Aproximando-se de completar 10 anos da aprovação do Plano Diretor de 2004, é aprovado em 2013 o Decreto nº 27888 que dispõe da criação da Comissão Técnica Preparatória para as atividades necessárias à revisão do Plano Diretor e do Código de Obras de Chapecó. Organização que levou à aprovação no ano de 2014 do Plano Diretor por meio da Lei nº 541.

Em relação às políticas de Regularização Fundiária, é aprovado o Decreto nº 28067/2013 que constitui a Comissão Municipal de Articulação Mobilização e Acompanhamento do Programa Estadual de Regularização Fundiária no Município de Chapecó. A legislação não é específica quanto ao programa referenciado, mas se acredita que a referência é a do programa estadual “Lar Legal”, já que seus dispositivos foram usados em procedimentos municipais.

Ademais, processos intensos de alienação de imóveis para regularização fundiária de interesse social que atravessam o ano de 2015 podem ser verificados conforme descrito no Quadro 35. Nesse quadro importa verificar que são áreas bastante diversas, seja pelo número

de bairros, quadras, lotes ou de registros imobiliários. Essa situação faz crer que nesse caso a irregularidade fundiária dava-se muito mais em virtude da ausência de titulação, já que a maioria se encontra em bairros consolidados.

Quadro 35 – Marcos Legais de Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de IS (2015).

Regularização Fundiária de Interesse Social – Alienação de Bens Imóveis						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro	Quadra/ Qt. Lote	Quant. Lotes	Registro Imobiliário
2015	Decreto nº 6686	Autorização para alienação de bens imóveis para fins de desenvolvimento de projetos de regularização fundiária de interesse social destinado às famílias residentes nos imóveis, devidamente cadastrados na Secretaria de Habitação	Efapi	Quadra 2580(6) Quadra 2581(5) Quadra 2582(11) Quadra 2583(10) Quadra 2584(8) Quadra 2586(1) Quadra 2587(14) Quadra 2588(2) Quadra 2589(1) Quadra 2590(4)	191	nº 31.049
				Quadra 2741(27) Quadra 2742(28) Quadra 2743(26) Quadra 2744(16) Quadra 2745(16) Quadra 2747(2) Quadra 2748(3) Quadra 2750(3) Quadra 2751(3)		nº 56.662
				Quadra 2968(2)		nº 64.932
				Quadra 2974(2)		nº 64.936
				Quadra 3087(1)		nº 67.237
			Líder	Quadra 2593(2) Quadra 2594(6) Quadra 2595(1) Quadra 2596(3) Quadra 2597(2) Quadra 2598(4) Quadra 2599(4) Quadra 2601(3) Quadra 2602(5) Quadra 2603(6) Quadra 2605(2) Quadra 2606(2) Quadra 2625(3)	43	nº 51.502

			Seminário	Quadra 2631(7) Quadra 2632(6) Quadra 2633(4) Quadra 2634(19) Quadra 2635(10) Quadra 2636(20) Quadra 2638(19) Quadra 2639(13) Quadra 2640(19) Quadra 2642(6)	125	nº 36.360			
				Quadra 1934(2)		nº 58.616			
			Bom Pastor	Quadra 2887(14) Quadra 2888(7) Quadra 1993(4) Quadra 2890(13) Quadra 2891(20) Quadra 2892(20) Quadra 2893(13)	131	nº 36.564			
				Quadra 1996A(6) Quadra 1996B(7) Quadra 1996C(7) Quadra 1992A(2) Quadra 1992B(8) Quadra 1992C(2) Quadra 1992D(1) Quadra 1992E(5) Quadra 1994A(1) Quadra 1994B(1)		nº 47.527			
			Boa Vista	Quadra 2136(1)	2	nº 26.621			
				Quadra 2126(1)		nº 24.255			
			Paraíso	Quadra 2834(1)	1	nº 54.973			
			Passo dos Fortes	Quadra 2121(4)	4	nº 72.435			
			2015	Decreto nº 6690	Autorização para alienação de bens imóveis para fins de desenvolvimento de projetos de regularização fundiária de interesse social destinado às famílias residentes nos imóveis, devidamente cadastrados na Secretaria de Habitação	Efapi	Quadra 4799(4)	33	nº 101.758
							Quadra 4477(21)		nº 82.723
Quadra 2450(8)	nº 46.497								
Pinheirinho	Quadra 4568(12)	21				nº 95.633			
	Quadra 4569(8)					nº 95.652			
	Quadra 4575(1)					nº 95.661			
Marechal Bormann	Quadra 4283(9) Quadra 4284(9) Quadra 4285(8) Quadra 4286(7) Quadra 4287(6) Quadra 4288(9) Quadra 4289(8)	56				nº 68.247			
Paraíso	Quadra 2775(1)	1				nº 54.649			

2015	Decreto nº 6767 alterado pelo Decreto nº 6788	Autorização para alienação de bens imóveis fins de desenvolvimento de projeto de regularização fundiária de interesse social destinado às famílias residentes nos referidos imóveis, devidamente cadastradas na Secretaria de Habitação	Efapi	Quadra 2743(2) Quadra 2745(1) Quadra 2748(1)	7	nº 56.662
				Quadra 2582(1) Quadra 2583(1)		nº 31.049
				Quadra 2454(1)		nº 46.991
			Seminário	Quadra 2640(1) Quadra 2639(1)	2	nº 36.360
			Presidente Médici	Quadra 1165(1)	1	nº 17.386
			Bom Pastor	Quadra 1993(1)	2	nº 36.564
				Quadra 1967(1)		nº 59.257
			Santo Antônio	Quadra 465(1)	1	nº 10.421
			Boa Vista	Quadra 4477(2)	6	nº 83.733
Quadra 4460(1) Quadra 4461(3)	nº 84.554					
2015	Decreto nº 6838	Autorização para alienação de bens imóveis para fins de desenvolvimento de projetos de regularização fundiária de interesse social destinado às famílias residentes nos referidos imóveis, devidamente cadastradas na Secretaria de Habitação	Marechal Bormann	Quadra 4833(7)	7	nº 101.083
			Efapi	Quadra 2587(1)	1	nº 31.049
			Seminário	Quadra 2639(1) Quadra 2636(1)	2	nº 36.360
			Bom Pastor	Quadra 2892(1)	1	nº 36.564
			Boa Vista	Quadra 4460(6) Quadra 4461(6)	12	nº 84.559
2015	4 Decretos	Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de Interesse Social	Total:	103 Quadras	650 Lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Síntese dos quatro Decretos aprovados ao longo de 2015 revela a disposição de 605 lotes, divididos em 103 quadras, distribuídos em 12 bairros da cidade, em que se pode identificar a localização conforme o mapa referente à Figura 13, página 168. Em menor quantidade as mesmas ações de alienação para regularização fundiária de interesse social atravessam também os anos de 2017, 2018 e 2019 e 2020 em que foram identificados os marcos legais conforme o Quadro 36:

Quadro 36 – Marcos Legais de Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de IS (2017-2020).

Regularização Fundiária de IS - Alienação de bens imóveis						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro/ Local	Quadra/ Qt. Lote	Qt. Lote	Registro Imobiliário
2017	Lei nº 7049	Alienação onerosa, mediante contrato habitacional, imóveis para fins de desenvolvimento do Programa de Habitação Popular , destinado às famílias devidamente cadastradas na Secretaria de Habitação	Seminário	Quadra 2635(2)	7	nº 36.360
			São Pedro	Quadra 2887(1)		nº 36.564
			Líder	Quadra 2605(1) Quadra 2594(1)		nº 51.502
			Efapi	Quadra 2583(1)		nº 31.049
			Paraíso	Quadra 2834(1)		nº 54.971
2017	Lei nº 7077		Efapi	Quadra 2587(1)	1	nº 31.049
2018	Lei nº 7100		Líder	Quadra 2605(1)	1	nº 51.502
2018	Lei nº 7119		Efapi	Quadra 2580(1)	1	nº 31.049
2019	Lei nº 7325		Bom Pastor	Quadra 1996(1)	3	nº 47.527
			Líder	Quadra 2597(1)		nº 51.502
		Efapi	Quadra 2586(1)	nº 31.049		
2020	Lei nº 7427		Palmital	Quadra 1545(4)	14	nº 62.495
			Efapi	Quadra 4555(4)		nº 90.822
				Quadra 4556(6)		nº 90.835
2017 - 2020	Total de 0 Leis	Projeto Habitacional para Interesse Social		15 Quadras	27 lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

De forma complementar há a produção de unidades habitacionais voltadas ao interesse social, que também foram alienadas de forma onerosa por meio de contratos habitacionais e destinadas a famílias cadastradas na Secretaria de Habitação, conforme o Quadro 37:

Quadro 37 – Marcos Legais para Programa de Habitação Popular (2016).

Programa de Habitação Popular - Alienação Onerosa de bens imóveis para						
Ano	Normativa	Conteúdo	Bairro	Quadra/ Qt. Lote	Quant. Lotes	Registro Imobiliário
2016	Decreto nº 6881	Autorização para transferir por meio de alienação onerosa, mediante contrato habitacional, imóveis para fins de desenvolvimento do Programa de Habitação Popular ,	Marechal Bormann	Quadra 4833(1)	1	nº 101.079
			Efapi	Quadra 2583(1) Quadra 2581(1) Quadra 2589(1) Quadra 2584(1)	4	nº 31.049

		destinado às famílias devidamente cadastradas na Secretaria de Habitação	Seminário	Quadra 2634(1)	1	nº 36.360
2016	Decreto nº 6891		Marechal Bormann	Quadra 4833(2)	2	nº 101.089
			Boa Vista	Quadra 4461(2)	2	nº 84.567
			Passo dos Fortes	Quadra 775(1)	1	nº 56.410
			Vila Real	Quadra 4294(1)	2	nº 94.888
				Quadra 4296(1)		nº 94.925
			Efapi	Quadra 2586(1)	2	nº 31.049
				Quadra 2750(1)		nº 56.665
			Bom Pastor	Quadra 2893(1)	1	nº 36.564
Seminário	Quadra 2632(1)	1	nº 36.360			
2016	2 Decretos	Alienação onerosa de imóveis para Programa de Habitação Popular	Total:	15 Quadras	17 Lotes	-

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Não se pretende de modo amplo fazer uma avaliação da quantidade de unidades habitacionais que foram produzidas, disponibilizadas e regularizadas a fim de verificar se o Plano Local de Habitação de Interesse Social teve seus objetivos alcançados, até porque tal situação demandaria uma análise extensiva para além das legislações municipais, já que é possível que nem todas tenham esse registro jurídico disponível, além disso, a mera disponibilidade de legislação apontando o reconhecimento da necessária regularização fundiária não garante a finalização dos processos. Ademais, não há dados sistematizados disponíveis pela administração municipal que possam oferecer informações suficientes para análise do contingente e as suas especificidades relacionadas.

De forma sintética, apresenta-se no Quadro 38, descrição quantitativa reunindo os dados levantados até o fim do ano de 2020 sem incluir as áreas ainda referentes aos processos regularização fundiária de núcleos de habitação de interesse social que serão analisados no próximo tópico.

Quadro 38 – Síntese dos dados levantados de Ações voltadas à Habitação de Interesse Social

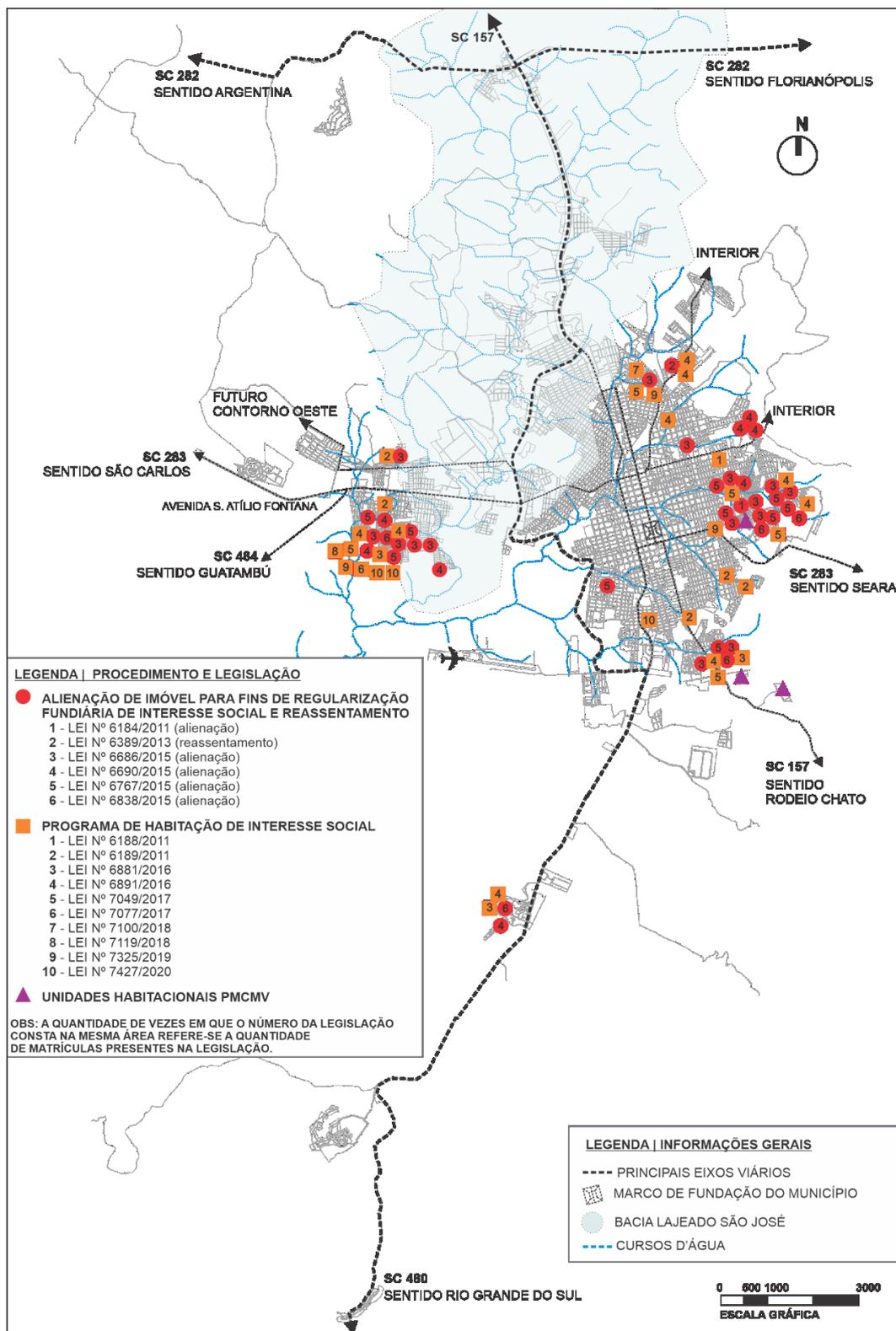
Síntese das ações quantitativas referentes a Habitação de Interesse Social (2011-2016)				
Ano	Leis/Decretos	Resumo Procedimento	Quadras	UH/ Lotes
2011	2 Leis	Projeto Habitacional para Interesse Social	7	16 lotes

2011	1 Lei	Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de Interesse Social	4	6 Lotes
2013	1 Lei	Regularização , Urbanização e Integração de Assentamentos Precários	7	11 lotes
2015	6 decretos	Alienação de bens imóveis para Regularização Fundiária de Interesse Social	103	650 lotes
2016	2 Decretos	Alienação onerosa de imóveis para Programa de Habitação Popular	15	17 lotes
2011-2017	-	Produção de Unidades Habitacionais de Interesse Social por meio do Programa Minha Casa Minha Vida	-	1.006 UH
2017-2020	6 Leis	Projeto Habitacional para Interesse Social	15	27 lotes
Produção total unidades e lotes destinados para o interesse social:			151 quadras	1.733 unidades

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Todo esse contingente de marcos legais foi sintetizado geograficamente no mapa representado pela Figura 13 em que estão demarcadas as áreas em que incidem os programas habitacionais e de regularização fundiária após a aprovação do PLHIS. É notório que as áreas em que mais se concentram ações são exatamente as áreas leste, sobretudo representadas pelos bairros São Pedro, Bom Pastor, e oeste, referente ao bairro Efapi, que de forma reiterada têm sido apresentadas como historicamente destinadas a ocupação da população de mais baixa renda, como pode ser verificado pelas demarcações de AEIS do PLHIS, dispostas na Figura 10 página 149.

Figura 13 – Relação Legislações - Chapecó/SC (2011 – 2020).



Fonte: Base Cartográfica Prefeitura Municipal de Chapecó, dados Legislações Municipais. Sistematizado pela autora

No ano de 2016 com a reforma administrativa a Secretaria Municipal de Habitação é extinta, e no seu lugar é criada a Diretoria de Habitação, submetida a Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbanos, e a Diretoria de Regularização Fundiária submetida ao gabinete do prefeito.

No que concerne à oferta de unidades habitacionais, apesar das diferentes iniciativas voltadas à habitação, o número de inscritos na Secretaria de Habitação do Município de Chapecó se mantém estável para aqueles que procuram melhores condições de moradia por meio dos financiamentos de programas habitacionais voltados ao interesse social, revelando que o planejamento urbano, em alguma medida, não tem sido capaz de promover áreas passíveis de acesso a essa população. Os critérios de acesso aos programas habitacionais do município, conforme a Lei nº 7063/2017 define⁸³: possuir cadastro no CadÚnico; renda familiar bruta de até 3 salários mínimos; não ter sido beneficiado anteriormente em Programas de Habitação de Interesse Social em qualquer esfera governamental.

O Sistema de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbanos não deixa os cadastros dos cidadãos discriminados por quais requisitos atendem, informação que seria pertinente no que se refere ao quantitativo relativo às pessoas que residem em ocupações irregulares ou de risco no município. No ano de 2020, constavam 7.556 cadastros ativos, deste número muitos aparecem como inscritos no sistema desde o ano de 2000. De forma relacional, é possível inferir que no ano de 2010 em levantamento apresentado pelo PLHIS havia o registro de 7.500 cadastros ativos na secretaria de habitação, em 2010 a população era cerca de 22,05% menor do que no ano de 2020. No entanto, como relatado até o presente tópico, a produção habitacional seguiu se ampliando, principalmente porque a cidade é reconhecida pelo aquecido mercado imobiliário.

No que tange ao atendimento social, no ano de 2010 o CadÚnico detinha 9.452 famílias cadastradas. Em 2020 o número é de 10.839 cadastros de núcleos familiares ativos, sendo 28.005 pessoas atendidas. A fim de cruzar as informações disponíveis da Diretoria de Habitação do ano de 2020, relativa aos bairros em que as famílias cadastradas residem, com os dados dos bairros de moradia das famílias cadastradas no CadÚnico, podem ser identificadas as relações conforme o Quadro 39.

⁸³ Em redação acrescida pela Lei nº 7114/2018 há a sinalização de que para aqueles que ocupam áreas irregulares ao assinarem o contrato habitacional fica condicionado o desmanche da edificação em que se reside, e o benefício habitacional só será recebido mediante laudo do setor competente, atestando a demolição.

Quadro 39 – Relação do Cadastro da Diretoria de Habitação com o CadÚnico (2020).

Relação do Cadastro da Secretaria de Habitação com o CadÚnico – Dados de 2020				
Referência Mapa	Bairro e/ou Localidade	Ref. Fig. 14	Cadastro Diretoria de Habitação	Cadastro CadÚnico
1	Efapi		1.113	1.467
2	Passo dos Fortes		459	499
3	Seminário		425	665
4	Universitário		416	278
5	Palmital		344	229
6	São Cristóvão		326	334
7	Santo Antônio		324	348
8	Santa Maria		306	147
9	Bela Vista		254	228
10	São Pedro		242	342
11	Líder		238	251
12	Bom Pastor		231	416
13	Cristo Rei		220	206
14	Esplanada		220	228
15	Alvorada		217	216
16	Jardim América		210	352
17	Distrito de Marechal Bormann		209	424
18	Presidente Médici		204	305
19	Eldorado		196	145
20	Centro		180	419
21	Engenho Braun		114	66
22	SAIC		104	122
23	Vila Real		99	114
24	Maria Goretti		95	161
25	Parque das Palmeiras		89	118
26	Pinheirinho		79	155
27*	Loteamento Jardim do Lago		76	149
28	Jardim Itália		73	112
29*	Loteamento Vila Esperança		60	60
30	Paraíso		25	100
31	Vila Rica		21	104
32	Linha Água Amarela		16	56
33**	Vila Betinho		14	2
34***	Linha São Vendelino		11	8
35	Progresso		10	26
36	Trevo		8	20
37***	Linha Pinhalzinho		7	16
38***	Linha Cabeceira da Barragem		6	23
-	Outros Bairros		304	1.927
-	Total Cadastros		7.545	10.838

Fonte: Sistema de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, 2020. CadÚnico, 2020. Sistematizado pela autora.

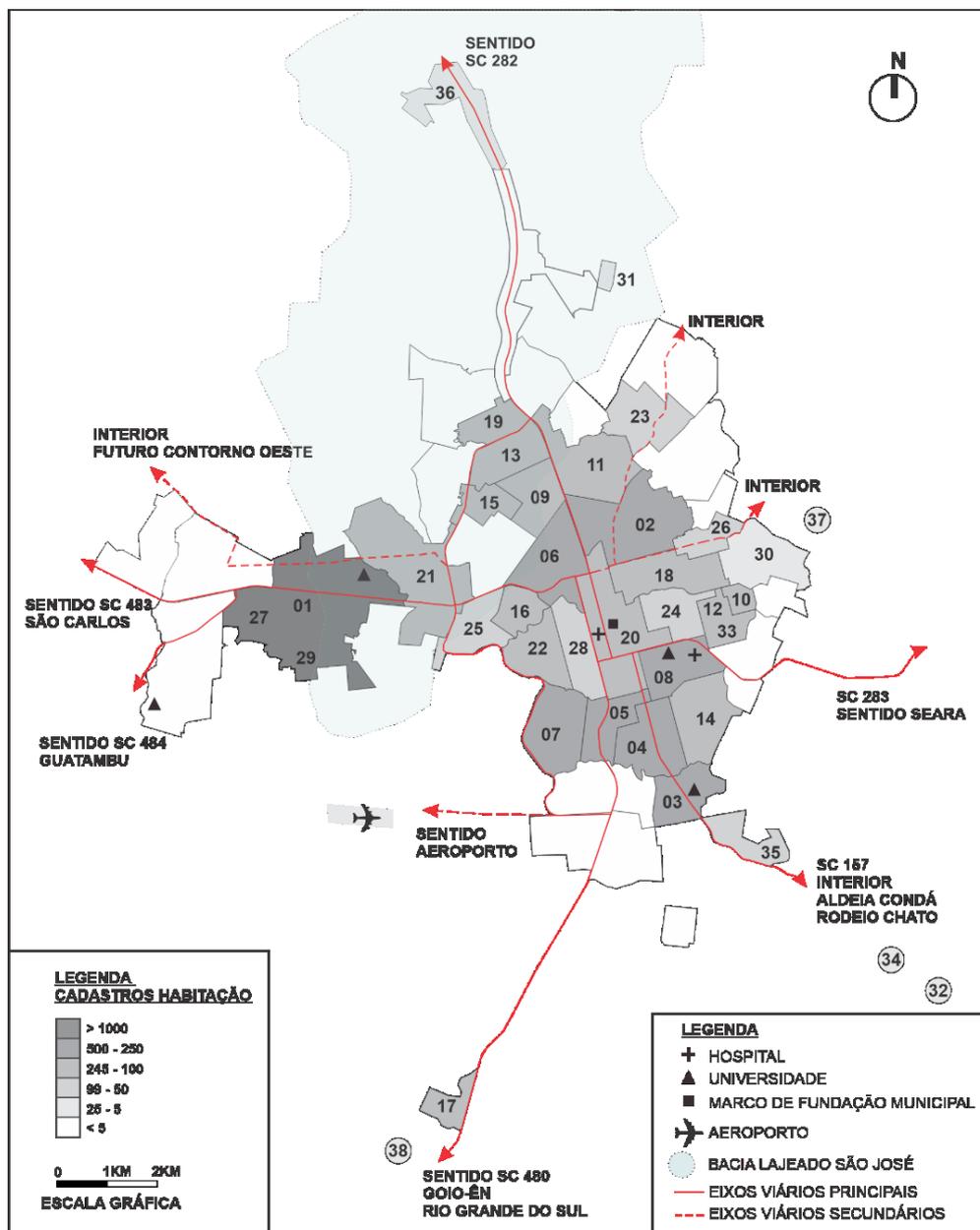
* Localidades dentro do Bairro Efapi

** Localidade dentro do Bairro Bom Pastor

*** Localidades fora do mapa – Indicadas somente pela direção

Dos dados analisados é possível verificar que o maior contingente de famílias aguardando por programa habitacional e que de forma complementar demandam assistência de outros programas sociais são os moradores do Bairro Efapi, com mais de mil famílias. É evidente que por ser um dos bairros mais populosos de Chapecó seria possível que a correlação ocorresse, no entanto, o segundo bairro mais populoso que é o Centro aparece em vigésimo lugar da escala de cadastrados, revelando questões socioespaciais da desigualdade urbana que atravessam a realidade das duas localidades. Nos bairros Passo dos Fortes, Santo Antônio, Líder, Esplanada, Alvorada, SAIC, Vila Real e Loteamento Vila Esperança os números de cadastros das duas fontes de informação são total ou parcialmente compatíveis, revelando a compatibilidade da precariedade das condições sociais de renda e de moradia. Há bairros em que o número de inscritos no cadastro habitacional supera o número de cadastros do CadÚnico, como é o caso dos bairros Palmital, Santa Maria, Bela Vista, Líder, Cristo Rei, Eldorado e Engenho Braun, apontando inclusive uma incompatibilidade entre os critérios definidos na Lei nº 7063/2017 que demandava o cadastro do CadÚnico como uma das exigências para o cadastro habitacional. As demandas podem ser compreendidas espacialmente, conforme a localização dos bairros, com a reprodução do Quadro 39 no mapa referenciado pela Figura 14.

Figura 14 – Mapa localização dos Bairros Relativos ao Quadro 39 (2020)



Fonte: Sistema de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, 2020.
Sistematizado pela autora

O cruzamento dessas informações subsidia uma visão mais geral da situação habitacional das famílias chapecoenses, identificando o contexto histórico das políticas públicas e inclusive quais são os bairros que mais demandaram e demandam atenção no que se refere ao interesse social. Importa salientar que as ações identificadas por meio das legislações anteriormente são voltadas exclusivamente ao acesso à moradia por meio de aquisição da propriedade, seja da unidade habitacional ou do lote. A compreensão de como o município pode desenvolver alternativas de atendimento a habitação as historicamente ofertadas é importante

de ser pontuada já que a situação do Município frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social encontra-se pendente, ou seja, impedido de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos, conforme pode ser verificado no Anexo A.

Frente ao cenário exposto importa também retomar como foram as despesas com a função de habitação também na década de 2010. De acordo com levantamento feito no portal da transparência do TCE/SC, o valor despendido para função da habitação compromete da despesa geral uma relação menor do que 1% do valor total em todos os anos (2010 a 2020), conforme o Quadro 40. Em acordo com o que foi citado anteriormente é possível que eventuais valores tenham sido considerados em funções adversas a de habitação ainda que alocados na pasta, o que não exclui a inferência de que os valores comprometem uma parcela pífia das despesas gerais do município.

Quadro 40 – Relação de Despesas Função com Habitação e Geral Chapecó (2010-2020)

Relação da Despesa com Habitação 2010-2020 e a Despesa Geral do Município de Chapecó			
Ano	Despesa Habitação	Despesa Geral Ano	% Habitação em Relação ao Orçamento Anual
2010	R\$ 1.907.891,67	R\$ 319.321.155,41	0,59%
2011	R\$ 2.659.820,86	R\$ 328.898.417,34	0,80%
2012	R\$ 2.330.339,14	R\$ 443.432.611,18	0,52%
2013	R\$ 1.231.427,77	R\$ 461.472.130,48	0,26%
2014	R\$ 1.696.340,29	R\$ 526.068.974,50	0,26%
2015	R\$ 1.756.548,67	R\$ 572.490.194,47	0,30%
2016	R\$ 1.681.965,00	R\$ 643.101.776,18	0,26%
2017	R\$ 1.512.872,68	R\$ 663.703.310,08	0,22%
2018	R\$ 994.264,28	R\$ 702.494.346,83	0,14%
2019	R\$ 1.826.337,67	R\$ 811.756.928,19	0,22%
2020	R\$ 1.520.092,57	R\$ 927.738.305,95	0,16%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Sistematizado pela autora.

Não chegando a 1% do valor, mas o mais próximo disso, refere-se ao ano de 2010 e 2011, este último sendo o mesmo ano de entrega do PLHIS para o município, seguidas de quedas bruscas de destinação dos recursos para a função, mesmo que a despesa geral do município esteja em expansão. As oscilações podem ser verificadas conforme a Figura 15:

Figura 15 – Gráfico Despesas Habitação 2010 a 2020.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Sistematizado pela autora.

Matéria complementar tanto à regularização fundiária, quanto à questão de valores arrecadados e despendidos com a pauta da moradia se refere às regulamentações dadas à regularização edilícia. Reitera-se aqui a necessária compreensão acerca das relações políticas justapostas as anistias dadas às construções irregulares, conforme descrito no Tópico 3.3 sobre a Lei Federal nº 13.865/2019, que oscilam entre a transgressão consentida e o necessário recolhimento de fundos, pelos novos valores a constarem no cadastro de cobrança de impostos, como o caso do IPTU. No caso chapecoense, nas regulamentações dos procedimentos, há dispositivos de compensação em que eventuais multas advindas dos processos de regularização devem ser destinadas a função específica de habitação de interesse social e a regularização fundiária de IS. Cabe a compilação conforme o Quadro 41, em que se demonstram as legislações com este conteúdo em sua totalidade que atravessam as décadas de 2000 a 2020. Excluindo-se as leis complementares dos anos de 2011 a 2014 as demais contavam com definições claras a esse respeito. A Lei nº 688 de 2020, é mais específica ainda ao indicar a destinação de 60% do valor das multas para fins de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, pauta que trataremos mais adiante.

Quadro 41 – Relação de Marcos Legislativos Regularização Edilícia (2003-2020)

Legislação Regularização Edilícia			
Ano	Legislação	Conteúdo	Destinação Multas
2003	Lei Complementar nº 171	Dispõe sobre a regularização de obras construídas irregularmente, e dá outras providências	Art. 13 - Os recursos provenientes das multas da presente Lei deverão ser aplicados nas áreas de habitação e regularização fundiária.

2005	Lei Complementar nº 244	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	Art. 5, inciso IV, § 4º Os recursos provenientes das multas da presente Lei, deverão ser aplicados nas áreas de habitação e regularização fundiária e no reaparelhamento da Secretaria de Pesquisa e Planejamento.
2008	Lei Complementar nº 328	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	Art. 5, inciso IV, § 4º Os recursos provenientes das multas da presente Lei Complementar, deverão ser aplicados nas áreas de habitação e regularização fundiária e no reaparelhamento da Secretaria de Pesquisa e Planejamento.
2010	Lei Complementar nº 408	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	Art. 5, inciso V, § 4º Os recursos provenientes das multas da presente Lei Complementar, deverão ser aplicados nas áreas de habitação e regularização fundiária e no reaparelhamento da Secretaria de Pesquisa e Planejamento.
2011	Lei Complementar nº 460	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	-
2013	Lei Complementar nº 503	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	-
2014	Lei Complementar nº 548	Dispõe sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas	-
2020	Lei Complementar nº 688	Dispõe sobre a autorização excepcional para concessão de Alvará de Regularização de edificações irregulares e clandestinas	Art. 17. Os valores recolhidos a título da multa prevista nesta Lei Complementar serão revertidos em favor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial - FMDT, conforme disposições dos artigos 462 a 464 da Lei Complementar nº 541, de 26 de novembro de 2014 - Plano Diretor de Chapecó. Parágrafo único. 60% (sessenta por cento) da receita advinda das fontes de que trata o caput será aplicada para o fim disposto no inciso I, § 3º do artigo 462 da Lei nº 541/2014, prioritariamente no desenvolvimento do programa de assistência técnica habitacional instituído pela Lei Municipal nº 7209, de 12 de dezembro de 2018.

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

4.3 Os Núcleos Urbanos Irregulares e a Regularização Fundiária de Interesse Social

A irregularidade fundiária das ocupações urbanas no município, e de diversos loteamentos de interesse social, atravessa décadas de processos não solucionados. No Tópico 4.2 em que se trata das contradições dessa cidade planejada foram apontados no Quadro 3 os números e os diversos nomes que foram atribuídos para contabilizar a irregularidade, bem como conforme as Figuras 8 e 9, páginas 109 e 110, a localização dessas áreas consolidadas até o ano de 2011 como assentamentos urbanos irregulares. A partir deste tópico serão tratados os núcleos urbanos que seguem em situação de irregularidade fundiária, os novos identificados, e sobretudo, os processos em que estão inseridos no contexto da alteração legislativa federal com a vigência da Lei Federal nº 13.465/2017.

Como descrito ao longo do trabalho, muitas são as faces da legalidade x irregularidade e também não são poucas as compreensões acerca do que é e quais etapas contemplam a regularização fundiária, essa situação não é diferente no caso chapecoense. Há também de se considerar as diversas camadas da irregularidade fundiária, que incluem o núcleo, o lote e a edificação e também dos agentes envolvidos nos processos, moradores, agentes dos poderes públicos das diferentes esferas e demais profissionais, além da multidisciplinaridade da temática.

Como sugerido por Pilotto, Gonçalves e Pollini (2019) para as análises das dinâmicas dos programas de regularização fundiária, foi compreendida a visão total e sistêmica do território de Chapecó, conforme os tópicos apresentados, o que se refere ao olhar **global**, incluindo o contexto histórico e político do planejamento urbano e habitacional do município. Para os núcleos urbanos irregulares inseridos nos programas de regularização fundiária do município se dará continuidade as pertinências mais gerais, apontando como inicialmente o Plano Diretor de 2014 tratou as áreas e possibilidades de regularização e se focará a análise **singular** dos núcleos irregulares e daqueles inseridos nos processos de regularização, os situando nos parâmetros e exigências flexibilizadas por meio das legislações específicas e incluindo as especificidades das áreas nas questões de consolidação temporal, e nas dimensões sociais, urbanísticas, ambientais e jurídicas.

É necessário salientar, antes das análises e descrições dos processos que as informações institucionais necessárias ao processo de investigação das dinâmicas de regularização foram obtidas por meio da Prefeitura Municipal de Chapecó diretamente em suas diretorias; colhidas por meio de audiências públicas; documentos da Defensoria Pública

municipal e também dos canais de mídia oficial da PMC, e-mails respondidos pelos servidores municipais, investigação de requerimentos solicitados pela Câmara Municipal de Vereadores, acompanhamento de Sessões Ordinárias da Câmara Municipal de Vereadores, e também por meio de pedidos requeridos via LAI (Lei de Acesso a Informação) que atravessam duas gestões municipais diversas, em um contexto de pandemia, e de alteração tanto do desenho institucional das pastas, quanto da alteração de servidores. Explicação necessária a fim de revelar eventuais ausências de informação que poderiam ser pertinentes a compreensão completa dos casos.

4.3.1 O Plano Diretor de Chapecó – Lei nº 541 de 2014 e a Regularização Fundiária

O Plano Diretor, Lei Municipal nº 541/2014, no Título VI trata especificamente sobre a temática da Regularização Fundiária. Em conformidade com a aprovação da Lei Federal 11.977/2009 do Programa Minha Casa Minha Vida, vigente à época, abordando as modalidades de regularização em duas esferas: de interesse social; e de interesse específico. O texto reproduz parcela da conceituação apresentada na Lei Federal, do seu art. 46, em que salienta a regularização dada por meio da titulação voltada tanto a posse quanto a propriedade, e salienta o exercício da cidadania, conforme:

Art. 320. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares em áreas públicas ou particulares inseridos em área urbana consolidada e a titulação da posse ou propriedade aos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao pleno direito do exercício da cidadania.

Em parágrafo único, do art. 320 dispõe que é considerado como assentamento irregular, “as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas, públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”. Aponta que a aplicação da regularização pode ser realizada em assentamentos irregulares consolidados no município até a data da publicação da lei Federal, sendo 7 de julho de 2009, estabelecendo um marco temporal. Para verificação da existência do assentamento até a data, são válidos mecanismo de levantamento aerofotogramétrico ou por meio de provas por documentos.

O art. 322, aponta que a ação de regularização fundiária de parcelamento do solo implantado de forma clandestina ou irregular no Município, em caso de verificação de interesse

social, ou seja, da ocupação prioritária por população de baixa renda, ocorrerá mediante a instituição de AEIS – Área Especial de Interesse Social, e a aplicação de instrumentos adequados à titulação definitiva em benefício dos adquirentes de boa-fé. Ou seja, o Plano Diretor de 2014 obriga a necessária demarcação de AEIS para fins de regularização fundiária de interesse social, atribuindo significado consolidado ao instrumento urbanístico. Ademais, para o plano, são consideradas famílias de baixa renda para aplicação da regularização de interesse social, aquelas que possuem renda familiar mensal de até cinco salários mínimos.

Em uma leitura retroativa da lei, conforme o art. 73, a AEIS para fins de regularização fundiária é descrita no PDC como áreas em que se verifica a irregularidade urbanística e o vínculo social, e em que há “o interesse público em promover a recuperação urbanística e ambiental, a regularização fundiária, a produção e manutenção de habitação de interesse social”, e também “equipamentos sociais, culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local”.

Em áreas não identificadas pela lei municipal, no escopo do plano em mapas anexos ou em legislações específicas já aprovadas, o texto descreve no art. 73, §1º, que para demarcação de novas áreas de AEIS, devem ser observadas as condições de: áreas ocupadas por favelas, aptas à urbanização; áreas passíveis de usucapião; loteamentos e parcelamentos irregulares e precários; loteamentos produzidos pelo Município de Chapecó que se encontram em situação irregular; e bairros ou agrupamentos tradicionais instalados sem processo de regularização. Leitura dinâmica da Lei aponta no Capítulo III, do Título VI, que o gravame de AEIS é cabível mediante identificação também em as áreas públicas em que a posse se dê de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, comprovado por meio de levantamento aerofotogramétrico ou por outros meios documentais; e áreas públicas declaradas como de interesse para o processo – aqui referindo-se a desafetação e alienação, processo amplamente adotado e descrito nos tópicos anteriores.

Para efeitos também da identificação das áreas passíveis de regularização fundiária o plano considera, conforme art. 325, inciso II, o atendimento a dois critérios de inserção: em “área urbana” referente a parcela do território inserida na Macrozona Urbana (UM) ou em Área de Urbanização Específica (AEU); e em “área consolidada” referente a parcela de área urbana com densidade demográfica superior a 50 hab./ha, com malha viária implantada e que tenha no mínimo dois equipamentos de infraestrutura implantados, podendo ser drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, ou coleta de manejo de resíduos sólidos (PLANO DIRETOR, 2014, p.112).

Conforme o art. 335, para áreas irregulares identificadas como AEIS para fins de regularização será permitida a criação de normas urbanísticas próprias, por meio de regulamentações feitas com flexibilização dos requisitos previstos para edificação, parcelamentos, uso e ocupação do solo, e inclusive quanto a definição das faixas de APP⁸⁴, desde que garantindo o sistema viário projetado e implantado, a mobilidade urbana e padrões mínimos de salubridade e segurança.

No Capítulo II do plano consta que o Município a fim de promover a regularização fundiária utilizará os instrumentos urbanísticos e jurídicos definidos no escopo da lei, ou disciplinados por leis municipais específicas, bem como aqueles disponíveis na legislação federal, sendo, no âmbito da titularidade de posse ou propriedade⁸⁵. Para regularização de interesse social o plano delibera, conforme art. 362 a necessidade de que se elabore um Plano Integrado de Regularização (PIR), entendido como um conjunto de ações para o desenvolvimento das áreas, que deverá ser elaborado em parceria entre o Poder Público e os moradores. O PIR deverá abranger aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana, além de custos da regularização, de forma contínua a participação deve se dar em todas as etapas, elaboração, implementação e monitoramento dos planos⁸⁶. O PIR deverá ser estabelecido mediante Decreto do Poder Executivo Municipal, com parecer das Câmaras Técnicas e aprovação do ConCidade. Deve apresentar em seu escopo a normatização especial para parcelamento, edificação e uso e ocupação do solo além de outras considerações, descritas no art. 364, em que se destaca as

⁸⁴ Conforme o Código Florestal Lei nº 12.651/2012 - Art. 64. Na Regularização Fundiária de Interesse Social dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. O Tema 1010 do STJ, consolida entendimento a respeito da liberação de flexibilidade dos parâmetros de áreas de APP para os casos de regularização por interesse social.

⁸⁵ São eles: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); Concessão de Direito Real de Uso (CDRU); Demarcação Urbanísticas e Legitimação da Posse; Usucapião Especial de Imóvel Urbano, coletiva ou individual; e no âmbito urbanístico: Direito de Preempção ou Direito de Preferência; Desapropriação; e a própria demarcação de AEIS para fins de regularização fundiária. Mesmo que juridicamente não seja um instrumento, o artigo ainda cita a disponibilização de assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita. Adiciona-se no art. 323 que o município deverá promover programas de assistência técnica gratuita e programas de interesse social aos cidadãos inseridos em áreas irregulares, facultado, a constituição de parcerias com entidades para o desenvolvimento.

⁸⁶ Para o Plano Integrado de Regularização, a legislação aponta um escopo mínimo de conteúdo a ser apresentado, que inclui: diagnóstico da realidade local, incluindo análises físico-ambientais, urbanísticas e fundiária, mapeamento de áreas de risco e APP, identificação das áreas públicas destinadas a equipamentos públicos e áreas verdes, infraestrutura existente e a ser instalada, bem como o cadastro socioeconômico da população; normatização especial do parcelamento do solo, edificação, uso e ocupação do solo na área; plano de obras e urbanização; instrumentos aplicáveis para regularização; e licenciamento ambiental.

regras relativas à aprovação de edificações e parcelamento do solo futuros, dentro das áreas de regularização.

O PDC de 2014 estabelece importante definição na compreensão da demarcação de AEIS, visto que é um instrumento do Estatuto da Cidade que não se dispõe a oficializar seu caráter permanente ou transitório. Nesse sentido, o PDC estabelece que ao menos o PIR deverá tornar-se uma espécie de plano diretor específico daquela parcela de cidade e que, eventualmente, nova revisão do Plano Diretor Municipal poderá promover novos entendimentos e alterações dos índices e parâmetros. Essa definição é importante para que as flexibilizações tenham tolerância com o que está consolidado, e ao mesmo tempo evita eventuais anistias que poderão gerar supervalorização da área e impliquem em expulsão dos moradores, assim sendo, eventual renovação das edificações ou de usos poderia ser feita de forma controlada.

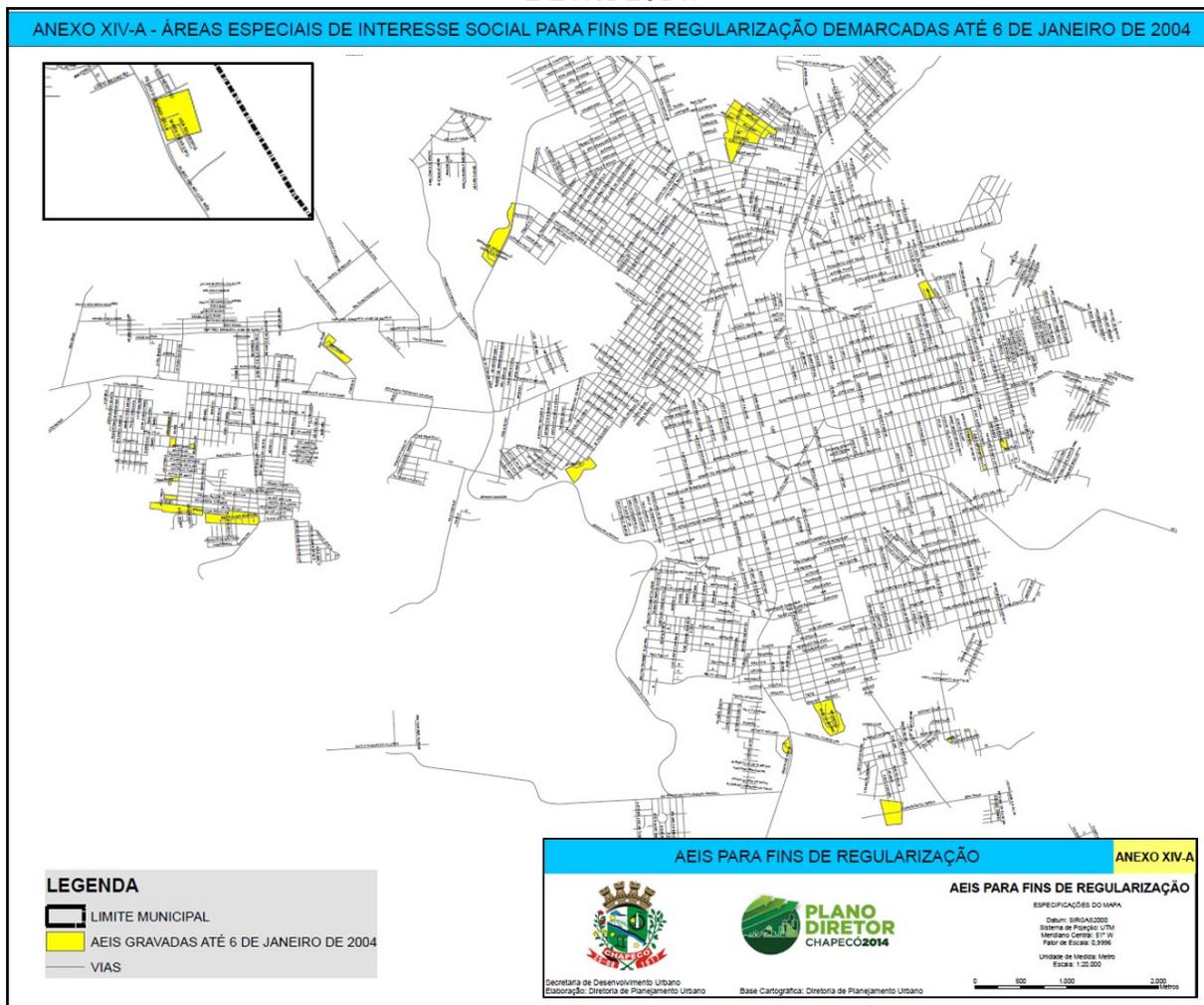
Para os projetos de regularização fundiária de interesse social a legislação descreve que caberá ao Poder Público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica⁸⁷.

O Plano Diretor disponibiliza em seus anexos dois mapeamentos intitulados: Anexo XIV-A – Áreas Especiais de Interesse Social para Fins de Regularização Demarcadas até janeiro de 2004; e Anexo XIV-B – Cadastro de Áreas e Projetos Habitacionais Irregulares. Revelando que apesar da municipalidade dispor de um levantamento mais atualizado, conforme a Figura 10, página 149, em que há o apontamento das áreas de AEIS demarcadas por meio de legislação específica a partir de 2004 até 2010, bem como o fato de ser uma revisão do planejamento e imputar a investigação da realidade do território, não houve avanço na demarcação de áreas de AEIS para fins regularização, ainda que fosse de conhecimento do Poder Público o aumento de casos de irregularidade fundiária que atravessaram os anos de 2004 até 2014.

Na Figura 16 consta o Anexo XIV das AEIS para fins de regularização em que podem ser identificadas aproximadas 22 áreas, localizadas de forma dispersa pelo território, mas revelando a localização periférica. Destaque para as áreas a oeste do município.

⁸⁷ A infraestrutura exigida constituiu-se de no mínimo as seguintes obras: abertura de ruas e pavimentação primária com cascalho; sistema de drenagem pluvial; rede de abastecimento de água potável; coleta e manejo de resíduos sólidos; rede de energia elétrica e iluminação pública; rede coletora de efluentes conectada ao sistema municipal, e na ausência, que o tratamento seja efetuado por meio de sistema independente adequado às características locais da área a ser regularizada.

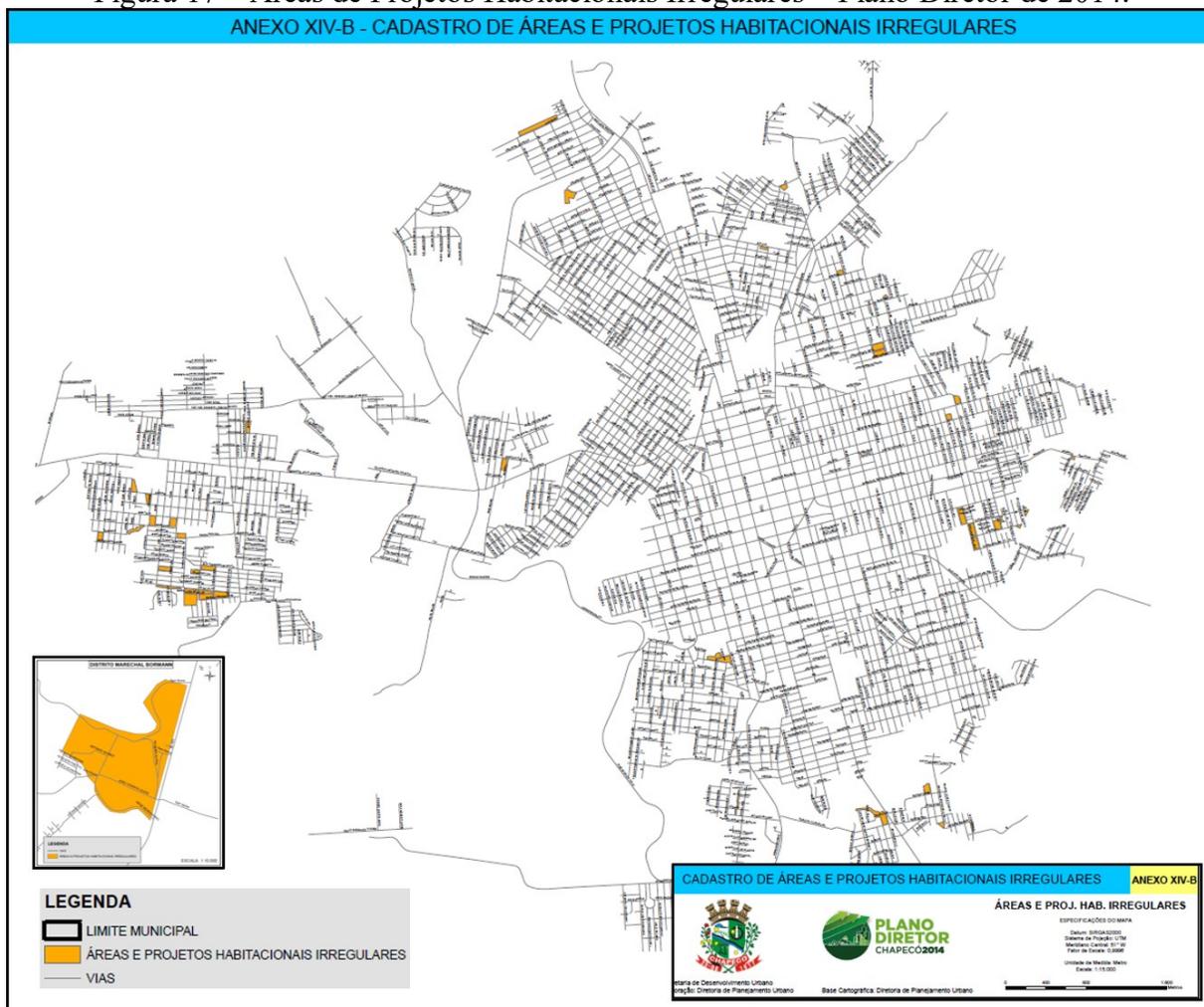
Figura 16 – Áreas Especiais de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária – Plano Diretor 2014.



Fonte: Plano Diretor, Lei nº 541/2014. Editado pela autora.

Na Figura 17 em que consta o Anexo XIV-B do Cadastro de Áreas e Projetos Habitacionais Irregulares, ou seja, de diversos parcelamentos do solo que foram realizados pela própria municipalidade ou pela iniciativa privada que não dispõem de regularização. Nem o mapeamento, nem a legislação apresentam caracterização sobre as especificidades das irregularidades existentes. O mapa grava aproximadamente 37 áreas, igualmente localizadas de forma dispersa no território e revelando a localização periférica. Neste mapa, destaque para as áreas localizadas principalmente na área oeste, leste e sudeste do município. É possível verificar, que muitas das áreas que constam nos dois mapas são sobrepostas, ou seja, demarcadas tanto com AEIS para fins de regularização, quanto como projeto habitacional irregular.

Figura 17 – Áreas de Projetos Habitacionais Irregulares – Plano Diretor de 2014.



Fonte: Plano Diretor, Lei nº 541/2014. Editado pela autora.

A demarcação tanto das AEIS para fins de Regularização Fundiária, quanto do Cadastro de Áreas e Projetos Habitacionais Irregulares em nível de Planejamento Urbano, serve como definição de prioridades norteadoras a serem tratadas dentro de programas e políticas públicas urbanas e habitacionais. Como dito anteriormente, é sabido que a apresentação em mapeamentos não dá conta nem da quantidade real de áreas irregulares existentes e principalmente da identificação da caracterização da precariedade habitacional. Apesar disso, o art. 324, demanda que o Município no prazo de dois anos da publicação do PDC promova um levantamento completo das ocupações irregulares do município visando a regularização em conformidade com o PDC e o PLHIS, ação não identificada até o levantamento disponibilizado pela PMC no ano de 2020, apontando as áreas irregulares.

A regularização fundiária de interesse social também implica, assim como a política urbana, que os processos e ação de regularização fundiária urbana de interesse social são de

responsabilidade administrativa dos municípios. Por isso, é dever conforme o PDC, que o município promova a articulação entre os diversos agentes envolvidos, dentre eles, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registro de Imóveis, dos Governos Estadual e Federal, e dos grupos sociais envolvidos com vistas a agilizar os processos.

No que concerne aos recursos financeiros para execução, o Plano Diretor integra instrumentos urbanísticos para o financiamento da política urbana e habitacional que devem ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial (FMDT). O PDC seguindo o Estatuto das Cidades, art. 26, reitera em seu art. 417, que os recursos alocados no FMDT devem ser aplicados em: (i) regularização fundiária; (ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (iii) constituição de reserva fundiária; dentre outras ações pertinentes ao desenvolvimento, ordenamento e conservação do espaço urbano.

Dos instrumentos de financiamento que alocam recursos no FMDT, destacam-se, sendo a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). Há também as contrapartidas, por exemplo, referentes às ações de regularização fundiária de interesse específico, conforme art. 368, parágrafo 5º, dispondo que havendo contrapartida ou compensação financeira do processo, deverão ser depositadas em conta vinculado ao FMDT e aplicadas conforme a previsão feita no PDC⁸⁸. Ademais, há as já citadas contrapartidas advindas de multas provenientes dos processos de regularização edilícia.

Integrado na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o Conselho da Cidade, assumindo o papel de representante da gestão democrática, delibera sobre a da política urbana em reuniões, plenárias, resoluções, além de normatizar e aplicar formas de participação da população na gestão urbana e territorial⁸⁹. O Concidade de Chapecó detém dentre as quatro

⁸⁸ Apesar da disposição para os casos de regularização fundiária de interesse específico, importa que a prática das contrapartidas exigidas pela municipalidade pela irregularidade cometida em condomínios de luxo, de saber público desde sua implantação, são revertidos em obras de infraestrutura no entorno das próprias áreas, que fazem promover positivo retorno financeiro aos próprios condomínios. Dois exemplos notórios no caso chapecoense referem-se ao Condomínio Villagos, em um processo de regularização de alteração de parcelamento do solo para condomínio, situação pouco compreensível, mas que neste trabalho não se dedicará em descrever, importando apenas que constam as contrapartidas na LC nº 618/2018 e, inclusive, em que o poder público aliena áreas públicas em doação para o próprio condomínio, conforme Decreto nº 39.545/2020; outro caso refere-se ao Condomínio Vila Bella em que as contrapartidas constam na LC nº 665/2019 em que a obra, em um exercício de ponderação, mais vinculada ao interesse social é a execução de reforma de um ginásio esportivo público. Outra aprovação refere-se ao do Loteamento Porto Goio-Ên, por meio da LC nº 520/2013, caso específico que regula a área como um plano diretor específico já que se refere ao reassentamento dos atingidos pela barragem da Foz do Chapecó.

⁸⁹ O Concidade possui atribuição de formular, estudar e propor políticas, estratégias, diretrizes, programas, projetos e ações na área de habitação e regularização fundiária, dentre as demais áreas de desenvolvimento urbano,

câmaras técnicas integrantes uma destinada especificamente à Habitação e Regularização Fundiária. A referida câmara é essencial, visto que, conforme a lei, delibera sobre o Programa Integrado de Regularização (PIR).

4.3.2 Regularização Fundiária de Interesse Social em Chapecó (SC)- Do Estatuto da Cidade à Lei Federal nº 11.977/2009

Deste tópico em diante o trabalho apresentado terá um arquivo acessório à compreensão das problemáticas da irregularidade e da regularização fundiária de interesse social. O arquivo virtual constante no Apêndice C⁹⁰ possibilita identificar as áreas geograficamente e verificar as camadas de marcos legislativos, análises e descrições de cada uma nas suas especificidades. Todas as informações apresentadas no mapa virtual também estarão dispostas ao longo do texto e imagem do mapa completo consta no Tópico 4.3.3, Figura 21, página 200.

No caso chapecoense, não houve até o ano de 2017 a disposição de uma legislação específica que regulamentasse os procedimentos de regularização fundiária, importava nesses casos as definições dadas pelas legislações federais e estaduais, por exemplo, a Lei do PMCMV de 2009, o Código Civil de 2012, a Lei de Parcelamento do Solo de 1979, os instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade de 2001, reproduzidos nos planos diretores de 2004 e 2014, e os procedimentos do Programa Lar Legal de iniciativa do poder judiciário do estado de SC⁹¹.

Muitos dos procedimentos adotados com fins de regularização fundiária, entre os anos de 2009 a 2020, como foi demonstrado no item 4.2.3 foram ações de desafetação e alienação de terrenos **públicos** para fins de regularização registral em lotes dispersos ou conjunto de quadras com a finalidade de locação e realocação de famílias com cadastros para acesso à habitação de IS na secretaria ou diretoria de habitação.

metropolitano e regional. Ademais, é uma das atribuições do Concidade definir critérios para o atendimento habitacional e os programas e projetos a serem financiados com os recursos provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial.

⁹⁰ Acesso ao arquivo virtual pelo link:

https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1hOVVxd641JNUzxMstMz_rpmoSUtWg_im&usp=sharing

⁹¹ Pesquisa de Krug (2020) aponta que até 16.08.2016 o Programa Bairro Legal tinha emitido 288 títulos, executado diretamente pelo município de Chapecó. O site do TJSC cita em uma de suas postagens que o Programa Lar Legal foi usado para regularização de áreas no bairro Vila Rica, Passo dos Fortes e Efapi na cidade de Chapecó, no entanto, não se identificou informações suficientes para cita-los nesta pesquisa. Reportagem disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/alegria-e-satisfacao-marcaram-a-entrega-de-escrituras-a-465-familias-em-chapeco>. Acesso em: out. 2021.

No caso de ocupações ou parcelamentos irregulares em terrenos **particulares** conformados prioritariamente por população de baixa renda, por meio da iniciativa da Associação dos Moradores de Áreas Irregulares e Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó, e com o apoio de projetos de extensão Unocidadania da universidade Unochapecó⁹², foram solicitados dois processos de usucapião urbanos coletivos. Os processos são referentes: a área denominada Baixada dos Fortes, localizado no bairro Parque das Palmeiras; e parcela de quadra localizado no Bairro Pinheirinho. Outros processos de usucapião de igual apoio universitário referem-se a área localizada no Lajeado São José. Importa salientar que os processos de regularização fundiária mediante Usucapião Coletiva Urbana, referem-se essencialmente à questão do título de posse e propriedade, ainda restam as etapas referentes a aprovação ambiental e urbanística do parcelamento do solo.

O processo de usucapião coletiva da Baixada dos Fortes, Área 44 do arquivo virtual e da Figura 21, página 200, foi feito por meio da Ação de Usucapião Especial nº 018.05.002161-0, com início no ano de 2005. Já na introdução da ação é reportado que as famílias que ali residiam, à época sendo 75, adquiriram parcelas de frações ideais do que inicialmente seria um loteamento informal formado há mais de 20 anos, posteriormente ocupado por mais famílias “humildes e pobres materialmente” chegando a um total de 91 famílias. Histórico de ocupação da área também já anteriormente relatado, se intersecciona com o fechamento do antigo Lixão municipal e a remoção das famílias da área. O envolvimento da administração municipal com o caso, se dá especialmente pela identificação do interesse social, bem como, por evidências ao longo da ação que colocam a prefeitura como intermediária dos processos de ocupação. Assim sendo, no ano de 2009, por meio da já referenciada Lei nº 5586, o Poder Executivo Municipal fica autorizado a receber a área, antes particular em dois procedimentos: uma em doação e outra em dação de pagamentos de dívidas do proprietário originário. Ressalta-se, contudo, a impossibilidade de se proceder a usucapião em áreas públicas, conforme determina a CF, nesse

⁹² Projeto Permanente de Extensão da Unochapecó, o Escritório Sócio Jurídico é um integrante do Centro de Atendimento à Comunidade, foi criado em 1992, tendo como atividade fim se tornar campo de estágio a acadêmicos dos cursos de Direito e Serviço Social, por meio da prestação de atendimento às demandas sociais da comunidade local. As ações se dão por meio do estágio curricular obrigatório e não obrigatório, desenvolvido por acadêmicos (as) dos Cursos de Direito e Serviço Social, orientados por professores e/ou técnicos que atuam como supervisores do processo de formação profissional. Com atendimento individual, familiar e coletivo, atende uma população que tem renda individual e/ou familiar de até 03 salários mínimos, residente nas Comarcas de Chapecó, Xaxim e São Lourenço do Oeste. Informações disponíveis em: <https://www.unochapeco.edu.br/escritorio-socio-juridico>. Acesso em: jun. 2021.

sentido, o juiz concedeu no ano de 2011 declaração de domínio favorável a Associação de Moradores de Áreas Irregulares e Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó imputando que posteriormente o município promoveria a referida regularização.

Todo esse processo se deu de forma anterior a aprovação do PDC de 2014, e com a aprovação da lei de planejamento municipal se reiterou o reconhecimento da área em relação ao planejamento urbano, sendo gravada como AEIS para fins de regularização fundiária. Os marcos legislativos da área estão descritos conforme o Quadro 42.

Quadro 42 – Marcos Legais para Regularização Fundiária Baixa dos Fortes (2009 e 2015).

Marcos Legais de Regularização Fundiária Baixada dos Fortes				
Ano	Normativa	Procedimento	Bairro	Resolução
2009	Lei nº 5586	Dispõe sobre autorização de recebimento de área em doação e dação em pagamento para fins de regularização fundiária	Parque das Palmeiras	Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a receber, em doação parte do imóvel com 29.854,87m ² ; e em dação em pagamento de créditos tributários, parte de um imóvel urbano, sito no Bairro Parque das Palmeiras, na cidade de Chapecó-SC, com área superficial de 12.962,20m ² . O imóvel recebido em dação em pagamento deverá ser transferido para a titularidade do Município de Chapecó, mediante outorga de escritura pública
2015	Lei Complementar nº 549	Dispõe sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária do loteamento denominado como “Baixada dos Fortes”, em área declarada como de interesse social	Parque das Palmeiras	Área de 49.434,01 m ² - Sentença Judicial proferida nos autos da Ação de Usucapião Especial nº 018.05.002161-0, que declarou o domínio em favor da Associação dos Moradores de Áreas Irregulares, Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Até o ano de 2021, o processo de regularização fundiária da área do Baixada dos Fortes que inclui a urbanização da área, instalação de infraestrutura e individualização da titulação segue em tramitação. A situação da área é agravada já que parcela das moradias está localizada sobre área de APP, tanto por declividade quanto por curso d’água presente, obrigado os necessários estudos e projetos técnico ambientais. Nesse ínterim de processos não finalizados o aumento de ocupações na área tem se dado de forma expressiva. O encaminhamento deste processo será melhor tratado no próximo tópico, já que em 2016, com a alteração da lei federal, pela MP nº 759, a área foi incluída nos novos programas de regularização fundiária sob regime da Lei nº 13.465/2017, a fim de que se facilitasse o procedimento.

Igual situação de processo ainda em andamento pela PMC, refere-se a área no bairro Pinheirinho, Área 56 do arquivo virtual e da Figura 21, página 200, com Ação de Usucapião Coletiva nº 018.04.015121-0 que teve início no ano de 2004 e ainda não foi concluída por problemas na Certidão de Registro de Imóvel (CRI). Trata-se de um parcelamento do solo com área de 6.000 m² de propriedade da Associação de Moradores de Áreas Irregulares e Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó. Esse processo, da mesma forma que o realizado na Baixada dos Fortes, teve apoio do projeto de extensão Unocidadania⁹³. A referida área também foi reconhecida pelo PDC de 2014 como AEIS para fins de regularização fundiária.

Comunidade constituída por volta dos anos 70 e 80 envolvendo problemáticas fundiárias que perpassam intensamente as pautas urbanísticas, sociais e ambientais é notoriamente o caso da área do Lajeado São José, localizada de forma paralela à Avenida Leopoldo Sander. Conforme já citado anteriormente, ainda em 2002 por meio da Lei Complementar nº 153 de demarcação da área como ZEIS, já se pautava a regularização fundiária e a não remoção dos moradores. A área que antes era apenas periférica ao centro urbano, com a expansão urbana da malha viária e abertura de novos loteamentos tornou-se adjacente a um dos principais eixos viários do município de ligação norte-sul. A irregularidade então se dá por diversos motivos, seja pela motivação inicial da inserção dos moradores que ocuparam as áreas privadas; pela sua localização inadequada em relação ao próprio Lajeado São José fonte de abastecimento de água de todo município, em área de preservação ambiental; por estar sobre um córrego que em período de chuvas intensas causa enchentes; e por estar às margens da rodovia Leopoldo Sander, sendo considerada pelo Departamento de Estradas e Rodagem (DETRAN) domínio público e impróprio para habitação (MOSKI, 2010).

A divisão de processos da grande área do Lajeado São José contempla um total de quatro áreas que se apresentam conforme o Quadro 43, caracterizadas por: processos de usucapião realizados; abertura de loteamento de IS; e de uma área não reconhecida nos mapeamentos da municipalidade por se tratar de ocupação em área privada.

Por se tratar de área de interesse ambiental, ao longo do trâmite da usucapião movida pela Associação de Moradores, na Área 49, algumas famílias que situavam-se de forma precária próximas ou sobre ao córrego, e que também inviabilizavam a abertura de vias, foram

⁹³ O trabalho de extensão que envolveu os cursos de Direito e Assistência Social no caso do Bairro Pinheirinho foram detalhados na monografia de Kolling (2005).

realocadas para o Loteamento de Interesse Social PSH São José executado pela própria municipalidade entre 2002 e 2006, situado ao lado da área inicialmente ocupada. O Loteamento em questão também está inserido nos processos de regularização fundiária de IS no ano de 2021, visto que não está formalmente regular, adicionando mais uma camada de irregularidade à área.

Todas as áreas descritas acima estão em situação de irregularidade urbanística e conformam um grande núcleo identificado pelo levantamento do IBGE de 2019 como Aglomerado Subnormal. A caracterização das áreas no que tange a regularidade registral se apresenta conforme o Quadro 43.

Quadro 43 – Áreas irregulares Lajeado São José.

Situação das áreas localizadas entre o Lajeado São José e a Av. Leopoldo Sander					
Processos	Ano	Ação Judicial / Programa Hab.	Proprietário	Área	Irregularidade 2020
Usucapião	2007 - 2012	018.07.010333-7	Denio Lucca	14.282,88 m ²	Urbanística (Área 36)
	2007 - 2012	018.07.010334-5	Francisca Woitiecowski Buratti e Ivone de Fátima Zeferino	4.000m ²	
	2007 - 2012	018.07.008441-3	Julio Cesar Zanin e Eva Genira Rodrigues Galvão Zanin	1.193,91m ²	
Usucapião	2003 - 2011	018.03.009915-0	Associação dos Moradores do Lajeado São José	16.706,58 m ²	Urbanística (Área 49)
Todas as áreas usucapidas estão sob registro nº 58.277					
Loteamento de Interesse Social PSH São José	2002 - 2006*	Programa de Conjuntos Habitacionais	PMC	34.337,65 m ²	Urbanística (Área 50)
Ocupação Irregular ⁹⁴	-	-	Privado	-	Registral Urbanística Ambiental (Área 68)

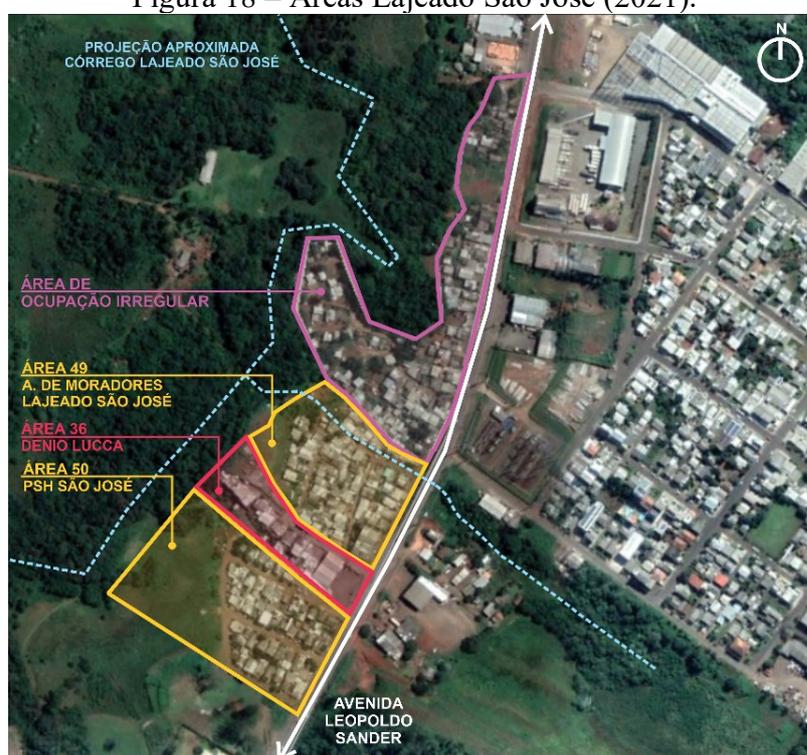
Fonte: Leis Municipais. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Sistematizado pela autora.

⁹⁴ A parcela da área total referente a área ocupada tem sido no ano de 2021 pauto de conflito entre moradores e executivo municipal, visto que estão sendo realizadas obras de duplicação da Avenida Leopoldo Sander. Em encontros realizados em setembro de 2021 entre a associação de moradores, o prefeito municipal e a responsável pela Diretoria de Regularização Fundiária foi proposta a transferência das famílias para áreas de terra de propriedade do município, regularizados, com infraestrutura, padrão de luz e água, no entanto localizados em locais bastante distantes da moradia atual, ademais um auxílio de custo de R\$ 6 mil reais para aluguel temporário ou transferência de suas casas para localidade. Situação ainda não consolidada até o fechamento deste trabalho. Informações disponíveis em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/4208/prefeitura-vai-realocar-familias-da-leopoldo-sander>. Acesso em: set. 2021.

* Início da elaboração do projeto e finalização de obra do loteamento.

Para que seja possível compreender geograficamente a conformação do núcleo, a Figura 18 demonstra os perímetros das áreas. Os três primeiros processos de usucapião descritos no Quadro 43 estão localizados no perímetro denominado Área 36 – Denio Lucca. Já a área de propriedade da Associação de Moradores é identificada como Área 49; a identificação do Loteamento de IS, PSH São José, é identificado pela Área 50. A área de ocupação irregular é demarcada pelo perímetro em rosa na figura, sendo esta a localização dos maiores problemas ambientais com as ocupações, visto que a parte superior avança também sobre o córrego.

Figura 18 – Áreas Lajeado São José (2021).



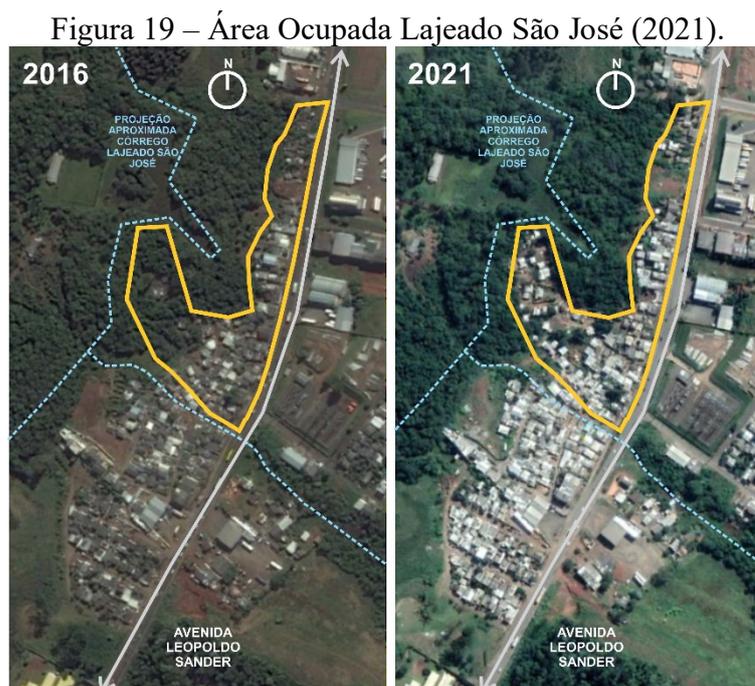
Fonte: Imagem gerada a partir da plataforma do Google Earth. Edição realizada pela autora, 2021.

A fim de demonstrar a importância da regularização fundiária plena tomando o caso do Lajeado São José como exemplo, a área há muito é motivo de investigação nos trabalhos acadêmicos⁹⁵ e jornalísticos⁹⁶, visto que a população enfrenta historicamente, além do empobrecimento e da baixa mobilidade social, a dependência do poder público em promover e

⁹⁵ Referência para leitura específica sobre a área com relatos dos moradores, inclusive com o histórico de ameaças de remoção, encontra-se na monografia de Moski (2009).

⁹⁶ Reportagens disponíveis em: <https://diregional.com.br/diario-do-iguacu/cotidiano/moradores-do-lajeado-sao-jose-lutam-pela-posses> e <https://diregional.com.br/diario-do-iguacu/cotidiano/moradores-do-lajeado-sao-jose-lutam-pela-posses>. Acesso em: ago. 2021.

manter o acesso à infraestrutura básica como água, esgoto, recolhimento do lixo e melhorias nas vias. No ano de 2019 caso de grande repercussão foi o desligamento de energia elétrica em residências por terem sido erguidas sobre APP. A não regularização da área, mesmo tendo se passado décadas, e diversos processos, revela a morosidade do poder público ao mesmo tempo em que a área segue em franco processo de ocupação e se aproxima cada vez mais das áreas de preservação permanente como pode ser visualizado na Figura 19.



Fonte: Imagem gerada a partir da plataforma do Google Earth. Edição realizada pela autora, 2021.

A ação movida pelo Ministério Público à época deu origem a marcos normativos locais objetivando definir critérios de atendimento a serviços básicos e também visando respaldar as definições dadas pela Resolução nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para fornecimento provisório de energia elétrica em assentamentos irregulares. Os marcos referem-se em ordem a Lei Complementar nº 659/2019 que dispõe sobre a autorização para ligação dos serviços de distribuição de água e energia elétrica para edificações que não tenham Alvará de Licença para Construção ou Habite-se no Município de Chapecó-SC, e a sua posterior regulamentação dada pelo Decreto nº 37.583/2019 que dispõe também sobre autorização para ligação dos serviços.

Existe, dentre as possibilidades dadas pelo decreto, conforme art. 6 que em caso de imóveis localizados em áreas irregulares se deverá declarar mediante laudo técnico as condições de segurança e habitabilidade do imóvel. Situação que revela a incongruência para resolução da irregularidade, visto que os casos de que se tratam os processos de regularização fundiária

por meio da usucapião aqui citados, ainda que com seguridade da posse e propriedade, estão há décadas aguardando a regularização urbanística, e este é o requisito fundamental para o pleito da regularidade edilícia.

É possível todavia, que a ação do MP de solicitar o desligamento dos serviços de modo geral para as áreas que não possuem habite-se tenha sido realizada com vistas a coibir parcelamentos clandestinos que estão se multiplicando em áreas rurais do município, geralmente associados a condomínios de alta renda, no entanto, ações como essas são, em sua grande maioria, efetivadas exatamente nas áreas em que a população já enfrenta as múltiplas facetas da desigualdade socioespacial.

Ademais, no que concerne à continuidade dos procedimentos das áreas citadas: Baixada dos Fortes, Bairro Pinheiro e Lajeado São José, todas tiveram aprovações de legislações específicas como procedimento adotado pela gestão municipal entre os anos de 2017 e 2018. O procedimento apresenta a flexibilização de parâmetros urbanísticos e reitera o gravame de AEIS a fim de que se promova a regularização fundiária plena, situação que será retomada no próximo tópico.

Para compreender as questões temporais que demandaram a regularização antes da aprovação da Lei nº 13.465/2017, cita-se o trabalho de investigação realizado pela advogada Karen Bissani⁹⁷ (2019) dos processos e metodologias adotadas para regularização fundiária de núcleos irregulares que tiveram finalização no município de Chapecó/SC. A advogada identificou como efetivo exemplo a ser seguido, por ter etapas bem definidas e passíveis de replicação a outros processos, o caso do Loteamento Popular Santa Luzia, Área 67 da Figura 21, página 200. A área ainda gravada no PDC de 2014 como AEIS para fins de regularização fundiária, teve o processo de regularização fundiária iniciado no ano de 2001 e finalização, com entrega dos títulos de propriedade aos moradores no ano de 2011. A área ocupada irregularmente 40 anos antes da sua regularização, detém dimensão de 319.043,95 m² em que à época residiam mais de 1.200 pessoas em 378 unidades. Dentro da metodologia adotada foram elaboradas regulamentações municipais específicas, sendo a LC nº 121/2001 e a LC nº 142/2002 que serviram como descrições das peculiaridades existentes no projeto, com vistas a

⁹⁷ Karen Bissani foi uma das procuradoras municipais responsável pela regularização, integrante da Diretoria de Regularização Fundiária e atuou ativamente no processo do Quadro Marechal Bormann, além da participação na redações de legislações municipais para fins de regularização fundiária de áreas de interesse social.

adequar a área às condições urbanísticas consolidadas, ao mesmo tempo em que garantir melhores condições urbanísticas (BISSANI, 2019).

Diante da identificação de características similares entre áreas do município, os procedimentos foram aplicados ao processo da localidade mais antiga do município de Chapecó, titulado por quem trabalhou no processo de regularização fundiária como o Quadro Bormann, situado no Distrito de Marechal Bormann, constituído na fundação do município. A área teve sua primeira aprovação de parcelamento do solo, na modalidade de Loteamento em Regime Especial e Exclusivo Tratamento, no ano de 1985 por meio da Lei nº 2688.

O início do projeto de regularização do Quando Bormann, Área 66 da Figura 21, página 200, se deu em 2006, e assim como o caso do bairro Santa Luzia, Área 67 da Figura 21, situava-se em um período histórico em que não havia marcos regulatórios municipais específicos. Dessa forma foi reproduzido inicialmente o procedimento do LP Santa Luzia que culminou na aprovação do Loteamento Marechal Bormann no ano de 2016 tendo como etapas de trabalho: (i) diagnóstico e levantamento da área; (ii) levantamento topográfico, que embasou o projeto geométrico do loteamento; (iii) aprovação municipal por meio da Lei Complementar nº 559/2015; (iv) regularização via judicial, devido a inviabilidade do registro do loteamento por meio da via administrativa. Além disso, como a área é atravessada pelo curso d'água, o Lajeado Carneiro, foi necessária a elaboração de um estudo técnico ambiental, considerando principalmente a faixa de proteção ambiental (APP) de 15 metros. Como a APP era ocupada por edificações, em sua grande maioria precárias e insalubres, situadas em área de risco de inundações, no ano de 2012, 99 famílias foram realocadas para o Loteamento Nova Vida II, executado pelo próprio município de Chapecó, em terreno próximo da área inicial de moradia. Com a realocação promovida, às margens do curso hídrico passaram por um processo de recuperação da mata ciliar (BISSANI, 2019).

Para que fosse possível a resolução de pendências com a área no processo foi utilizado o Provimento do Tribunal de Justiça, titulado “Lar Legal”, instituído pela da Resolução CM nº 8 de 09 de junho de 2014, ou seja, com base na legislação do PMCMV de 2009, que teve o objetivo de acelerar o trâmite dos processos no âmbito judicial, já que facultado ao promotor da regularização escolher o caminho mais favorável ao caso (BISSANI, 2019). O procedimento acabou sendo terceirizado para uma empresa especializada em regularização para que o processo fosse findado. O loteamento que detém uma área superficial de 577.695,08 m², que inicialmente contava com 184 matrículas imobiliária, contou com o registro no ano de 2019 e

foram entregues 465 escrituras para os moradores⁹⁸, é possível verificar a complexidade da regularização da área no Anexo B.

Importa aqui salientar que, a área do Bormann estava demarcada como AEIS para fins de regularização fundiária também no PMC de 2014, apesar de se tratar de um processo de regularização que detinha heterogeneidade social, ou seja, implicando na existência tanto da regularização de interesse específico quanto do interesse social (BISSANI, 2019). Os processos descritos por Bissani (2019) também levam em consideração os aspectos da participação social. A autora não intitula, mas descreve ações similares àquelas objetivadas pelo PIR, tendo inclusive a Lei nº 559/2015 sido debatida e aprovada primeiramente na Plenária do Concidade, no ano de 2015 e posteriormente encaminhada à Câmara de Vereadores. Ademais, os moradores puderam proceder ao acompanhamento direto nos processos decisórios, seja por meio de reuniões na área, ou no processo de definição do projeto, que incluiu também um termo de adesão à regularização fundiária, mecanismo de participação que teve início no caso do Loteamento Santa Luzia.

Lalana (2015) assistente social que atuou no trabalho social da regularização fundiária do Quadro Bormann ao atuar nas ações realizadas nos diferentes processos de regularização fundiária ingressados a partir de 2004 no município de Chapecó, focando especialmente nas ações em ocupações de áreas públicas no bairro Efapi, aponta as inconsistências e incompreensões dos próprios agentes públicos no entendimento do que é exatamente a regularização fundiária.

Essa incompreensão é atravessada por relações de clientelismo já que, conforme a pesquisa de Lalana (2015, p.78) vários moradores relataram que “o vereador autorizou nós ocupar esse lugar”, e que com a anuência do poder público realizavam-se trocas entre residências em áreas ocupadas, ou presentes nos loteamentos de interesse social executados pelo município. Até o ano de 2015, os relatos colhidos por Lalana (2015) eram de ausência de ligação de água, luz, esgoto e serviços postais. Cadastros habitacionais para início de procedimentos de regularização fundiária começaram a ser realizados apenas no ano de 2014, ainda que muitas famílias residam no local há aproximadamente 20 anos.

⁹⁸ O caso do Quadro Bormann é o único em que consta em publicação oficial os custos despendidos pela municipalidade com o projeto de regularização, em que se aponta um gasto de R\$ 456 mil com os serviços do Projeto de Regularização— referentes a topografias, mapas, e todos os demais levantamentos necessários. Disponível em: <https://chapeco.sc.gov.br/noticia/2578/prefeitura-e-tjsc-entregam-465-escrituras-para-moradores-do-bormann>. Acesso em: jan. 2020.

Lalana (2015) lista os entraves à época aos processos de regularização fundiária identificando as maiores dificuldades apontadas pelos gestores públicos para efetivação e finalização de ações: (i) a pouca vontade política para que as ações sejam efetivadas; (ii) a dificuldade de entendimento do Ministério Público sobre a questão, e a rejeição aos pedidos de desafetação de áreas públicas; (iii) não ter efetivamente uma equipe de trabalho específica para regularização fundiária; (iv) a falta de conhecimento sobre a legislação; e (v) a pouca articulação entre os diferentes atores envolvidos nessa questão, como a Prefeitura Municipal, o Registro de Imóveis e o Ministério Público Estadual. Destacou ainda como principal entrave, a ausência de conhecimento técnico sobre regularização fundiária pelos servidores municipais diretamente envolvidos com essa problemática, que não recebem capacitações adequadas, tendo como resultado ações pouco efetivas. Para a população em situação irregular a morosidade dos processos demonstra o descaso e a inoperância dos serviços públicos (LALANA, 2015).

É diante desse cenário que em 2016 com a aprovação da MP nº 759/2016, novo marco normativo, que o município de Chapecó, por meio da sua administração passa a tratar da temática da regularização fundiária de interesse social com maior diligência.

4.3.3 Regularização Fundiária de Interesse Social em Chapecó (SC) – As regularizações no contexto da Lei nº 13.465/2017

A série de processos de regularização fundiária foi intensificada com a aprovação do PDC em 2014 e teve novo impulso com a aprovação da MP nº 759/2016, sua conversão na Lei nº 13.465/2017 e posterior aprovação da instrução de procedimentos aplicáveis por meio do Decreto nº 9.310/2018. Com isso, o município de Chapecó passa a aprovar uma série de marcos legais em nível municipal a fim de regulamentar programas e procedimentos de regularização fundiária.

Importa salientar que serão citados casos cujos procedimentos de regularização fundiária de áreas de interesse social, na sua maioria gravadas por meio de legislações específicas como AEIS, tiveram seus processos iniciados em anos anteriores a 2016, ano de aprovação da MP de Reurb. O que acontece é que, com a aprovação de um novo marco jurídico em nível federal que baliza a regularização fundiária, os procedimentos que já vinham sendo desenvolvidos podem, dentro das suas especificidades, optar por alterar os instrumentos e procedimentos, por exemplo, que tinham base na Lei nº 11.977/2009 ou Lei nº 6.766/1979, para

adequar-se aos da Lei nº 13.465/2017, se este último possibilitar um caminho mais favorável para sanar e agilizar a finalização do processo.

Nesse sentido, a primeira legislação municipal aprovada a fim de dispor sobre um programa de planejamento para execução da regularização fundiária de interesse social no município, após 2016, é a Lei nº 6.984 de 2017 que dispõe o Programa de Regularização Bairro Legal. A referida lei prevê:

Art.1º. Fica instituído o Programa de Regularização “Bairro Legal” com o propósito de detalhar as atividades necessárias para implementação das ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais relacionadas à regularização e urbanização das áreas de Interesse Social de propriedade do Município de Chapecó.

Art. 2º. O conjunto de ações voltadas à regularização e urbanização das áreas têm como objetivo a titulação dos lotes aos ocupantes e a melhoria das condições de moradia através de obras de infraestrutura, tendo como base as diretrizes previstas no Plano Diretor Municipal e legislação pertinente.

Art. 3º A regularização refere-se somente aos núcleos habitacionais existentes e consolidados, classificados como de Interesse Social e ocupados predominantemente por população de baixa renda, visando reconhecer a implantação fática dos mesmos e resgatar a cidadania dos moradores, não se aplicando a novos empreendimentos.

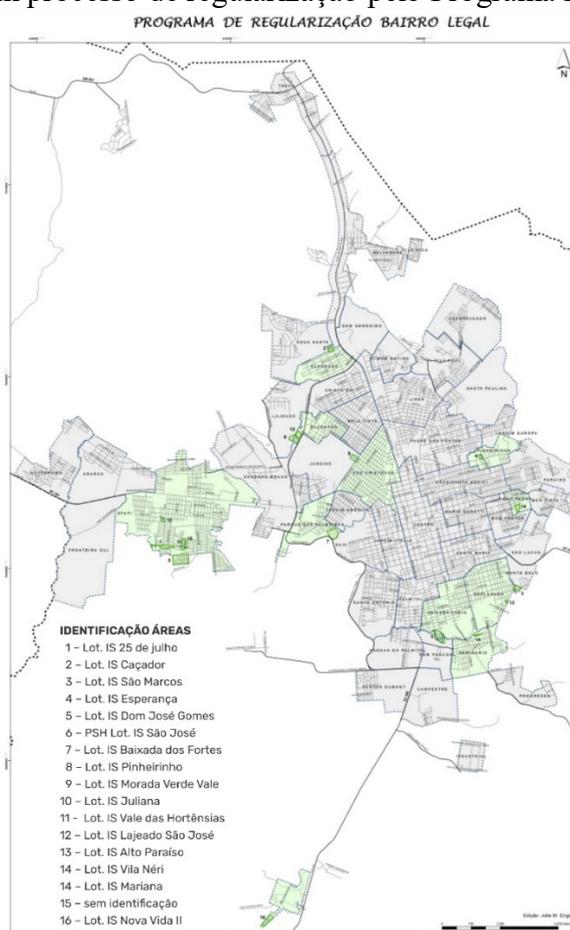
Os 18 artigos da legislação são genéricos quanto aos objetivos do programa e apontam a intenção do Poder Público em tornar o programa vigente e buscar as melhores alternativas de regularização fundiária para as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) situadas em terrenos de propriedade do município de Chapecó. A referida lei dispõe que as responsabilidades do programa serão da própria Diretoria de Regularização Fundiária, subordinada ao gabinete do prefeito, formada por uma equipe técnica multidisciplinar que executará os projetos em regime de mutirão. Dita que nos procedimentos serão adotadas as ações administrativas e jurídicas mais adequadas, bem como, deverão integrar as áreas ao cadastro imobiliário municipal a fim de atualização para projetos urbanos da cidade, bem como para fins tributários. A legislação que aprova o Programa Bairro Legal serve muito mais como uma lei-intenção do que propriamente oferecendo balizas procedimentais das ações em regularização.

Em 2017, divulgações jornalísticas estampavam que o prefeito à época havia fixado um mapa, com fotos da situação das áreas irregulares em seu gabinete a fim de demonstrar o foco

da gestão e a intenção de zerar o problema até o fim do mandato (jan. 2017- dez. 2020), o mapa apresentado em setembro daquele ano apontavam um total de 10 áreas irregulares⁹⁹.

Em maio de 2018, o Programa Bairro Legal foi apresentado na Reunião Ordinária do Concidade¹⁰⁰, mais de um ano depois da aprovação da sua lei de disposição, as áreas que seriam objeto do programa, bem como a descrição de vinculação do programa aos procedimentos disponíveis na Lei nº 13.465/2017. Foi apresentada uma lista com 16 áreas irregulares que conformavam um total de 1200 lotes, dispostas geograficamente no mapa conforme a Figura 20. Este mapa foi posteriormente atualizado, adicionando mais duas áreas, conforme Anexo C.

Figura 20 – Áreas em processo de regularização pelo Programa Bairro Legal (2018).



Fonte: PEREIRA; BISSANI, 2020. Editado pela autora.

⁹⁹ As áreas serão identificadas logo adiante, mas para registro, nessa contagem constam: A Vila Betinho, no bairro Bom Pastor; loteamento Verde Vale, no bairro São Cristóvão; loteamento Esperança, no bairro Efapi; loteamento Juliana no bairro Efapi; loteamento Vale das Hortênsias III, no bairro Efapi; loteamento Don José Gomes, no bairro Universitário; loteamento Caçador, no bairro Eldorado; loteamento PSH São José, no bairro Alvorada; loteamento 25 de Julho, no bairro Efapi; e o Distrito Marechal Bormann.

¹⁰⁰ Houve um Reunião de apresentação ao Concidade também no mês de março de 2018 apontando a apresentação das áreas, mas não foi identificado o material vinculado. A disponibilidade de informações se deu por meio do blog da procuradora Karen à época: <https://regularizacaofundiarianapratica.com/2018/05/24/programa-de-regularizacao-bairro-legal/>. Acessado em: jun. 2021.

Nesse primeiro momento as áreas que constavam no escopo de trabalho, eram compostas por: loteamentos irregulares produzidos pela própria municipalidade por volta do ano 2000, em que alguns passaram por processos de ocupações nas áreas institucionais e verdes do parcelamento; áreas de ocupações de propriedade particular, em que o Ministério Público firmou Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a municipalidade por envolver a questões do interesse social, em decorrência de Ação Civil Pública (SESSÃO ORDINÁRIA, 2019).

A situação é singular na cidade de Chapecó, já que em muitos núcleos a própria municipalidade forneceu esses loteamentos irregulares, alguns já com edificação, outros apenas o parcelamento com infraestrutura precária em que não se teve a completa execução de obras, e também em que as ocupações, por vezes foram promovidas com o conhecimento prévio e anistia dos próprios agentes do poder público. Tais situações criaram um círculo composto por diferentes camadas de irregularidade a ser resolvido, seja vinculado ao registro, a propriedade, a posse, regularização urbanística e ambiental e também edilícia (PEREIRA; BISSANI, 2020; MONTEIRO, 2006).

Dos anos de 2018 a 2019 novas áreas foram adicionadas aos processos de regularização de interesse social, conforme as apresentações dos mapeamentos referentes à política urbana, correspondente aos arquivos dispostos nos Anexo C referente a junho de 2018; Anexo D referente a setembro de 2019; Anexo E referente a janeiro de 2020; e Anexo F referente ao ano de 2020. Nesse ínterim, ocorre também que os agentes do poder público ao disponibilizarem informações em mídias oficiais, ou por meio de respostas encaminhadas aos questionamentos relativos aos processos, deixa de nomear o programa como “Bairro Legal”, titulando apenas como Programa de Regularização Fundiária, apesar de a legislação não ter sido revogada, o que não altera o andamento das ações, visto que seguiram-se as áreas com as mesmas características de interesse social, inseridas em áreas públicas ou com determinações judiciais.

Com o aumento da publicização dos trabalhos promovidos pela própria prefeitura e a inserção de empresas municipais ofertando serviço de regularização fundiária, foi necessário que se realizasse um levantamento que identificasse o real contingente de áreas irregulares. Conforme dito anteriormente, no ano de 2020 levantamento do poder público municipal foi disponibilizado, de acordo com mapa disponível no Anexo G, em um esforço de sistematizar a localização das áreas entre os agentes envolvidos nos processos. O produto final identifica um contingente de 61 áreas irregulares.

O Ministério Público de Chapecó também disponibilizou um levantamento das localidades em que é possível visualizar a totalidade de ações civis públicas instauradas, em que foram notificados 56 parcelamentos clandestinos no município. Levantamento feito pelo IBGE em 2020, aponta a existência, pela primeira vez no município, de oito áreas de aglomerados subnormais¹⁰¹.

Esses três levantamentos dão uma ideia, ainda que não total, do problema de planejamento, controle e conservação urbano do município de Chapecó. Acredita-se que mesmo com a disponibilização desse produto não são todas as áreas irregulares que estão identificadas nos mapeamentos, visto que, por conhecimento empírico, há outras em situação irregular que não foram contabilizadas. Essa constatação vai ao encontro da fala do antigo responsável pela Diretoria de Regularização Fundiária no mês de setembro de 2019 na qual relatou a existência de 146 áreas irregulares de propriedade pública e privada¹⁰² (SESSÃO ORDINÁRIA, 2019).

Para todas essas informações disponíveis publicamente a Figura 21 e o arquivo digital compilam o resultado da sobreposição do Anexo C, D, E, F e G, identificando 68 áreas e as categorizando em quatro: (i) áreas irregulares identificadas pela Prefeitura Municipal de Chapecó; (ii) áreas em processo de regularização fundiária de interesse social pela Prefeitura Municipal de Chapecó; (iii) áreas regularizadas; e (iv) área identificada como aglomerado subnormal e irregular sem identificação pela Prefeitura Municipal de Chapecó em 2020. As áreas em que constam o sublinhado roxo na legenda, são as identificadas como Aglomerados Subnormais pelo IBGE em 2020. Adiciona-se que o mapa foi feito sobreposto ao mapa de

¹⁰¹ O levantamento realizado tanto pelas instituições públicas quanto pelo IBGE insere-se em um contexto mais amplo da irregularidade e possível associação com a precariedade habitacional, que é o estabelecimento da pandemia pelo novo coronavírus – Covid-19. Por meio desse cruzamento de dados, há maior evidência dos problemas históricos, que ficaram melhor evidenciados, pela urgência em garantir políticas públicas capazes de propiciar melhores condições habitacionais, incluindo o saneamento básico já que essas ações garantem o melhor isolamento social e os cuidados com a higiene, atributos principais de contenção da propagação do vírus. O IBGE disponibiliza dados específicos para enfrentamento da pandemia, por meio de: <https://covid19.ibge.gov.br/>. Acesso em: ago. 2021.

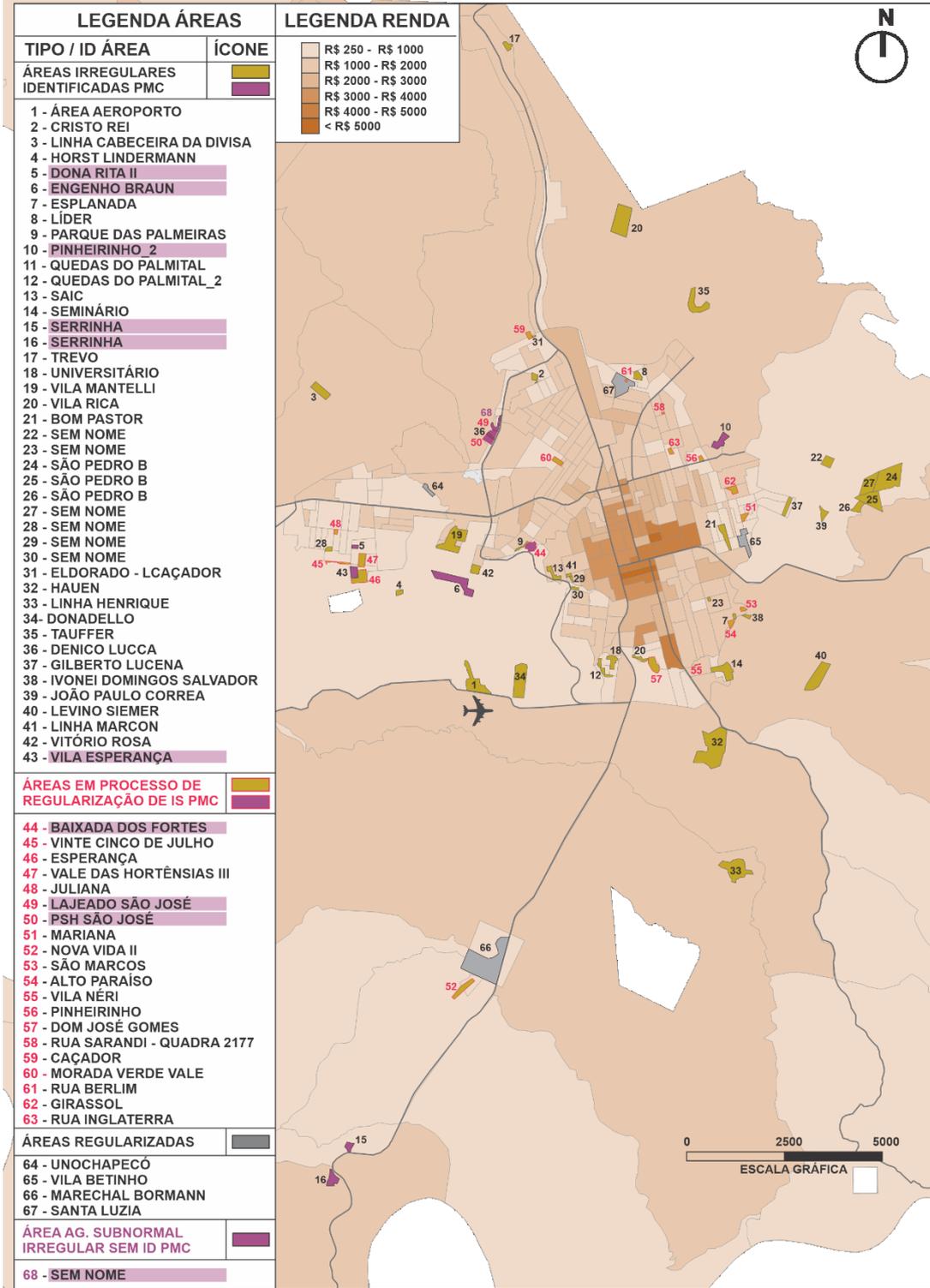
¹⁰² Ao longo da Sessão Ordinária foi comentado que do contingente geral apresentado, muitas das áreas eram relativas a terrenos privados. O Município à época credenciou 3 empresas, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2019 para desenvolvimento de trabalhos por meio do Projeto Lar Legal, a fim de coibir a atuação de empresas que aplicavam golpes em moradores do município oferecendo serviços de regularização fundiária. Para o credenciamento das empresas foi acordado um valor teto a ser cobrado por lote, independente da dimensão e do número de integrantes da família, o valor correspondia a R\$ 1.700,00 por lote a ser regularizado (SESSÃO ORDINÁRIA, 2019).

distribuição de renda, conforme levantamento do IBGE 2010¹⁰³ dos setores censitários, tendo em vista a demonstração das áreas irregulares em seu contexto socioespacial.

Identifica-se pelo mapeamento que a maior incidência de áreas irregulares se dá de forma concêntrica em relação a área central, da mesma forma que a diminuição de renda. As áreas mais centrais, melhor infraestruturadas e com mais serviços e equipamentos, são, em sua grande maioria ocupadas por famílias de mais alta renda, enquanto as áreas mais empobrecidas financeiramente localizam-se principalmente nos extremos leste e oeste. Das áreas irregulares identificadas é necessário salientar que algumas das demarcadas no mapa trata-se de condomínios voltados à mais alta renda, especialmente as localizadas na área mais distante da mancha urbana principal. É possível verificar que as áreas irregulares estão distribuídas por todos os eixos, ainda que com especial destaque para as áreas leste e oeste.

¹⁰³ Não foi utilizado o levantamento preliminar do IBGE de 2019, por não apresentar todos os setores censitários nas informações disponíveis, o que comprometeria o contexto das áreas mais distantes do centro urbano consolidado e também por não apresentar diferenças significativas em relação à renda do levantamento de 2010.

Figura 21 – Áreas Irregulares, em Processo de Regularização e Regularizadas (2020-2021).



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó; IBGE, 2010 e 2020. Sistematizado pela autora. Elaborado por: Mariana B. S. Pflieger e Elvira Dalva Bazanella. Editado pela autora.

De todas as áreas irregulares consideradas anteriormente a 2020, três delas tiveram a entrega de títulos aos moradores no ano de 2019, o primeiro caso já apresentado trata-se do

Quadro do Marechal Bormann (Área 66 da Figura 21); o segundo caso é da Vila Betinho, localizado no bairro Bom Pastor; e o terceiro é o caso da área popularmente conhecida como Unochapecó, devido a sua localização aos fundos da Universidade Comunitária de Chapecó (Unochapecó), no bairro Efapi.

O caso da área Unochapecó, Área 64 da Figura 21, localizada entre o maior Parque de Exposições da cidade, chamado Efapi e a Universidade que dá nome a área e que teve início de ocupação por volta de 1996. Informações prestadas pela municipalidade dão conta de que o processo de regularização se deu por meio da propositura de 33 ações judiciais de usucapião, requeridas pelos moradores e que, no decorrer do processo foram firmados acordos entre os autores e o município, em que ficou acordado que a PMC promoveria a regularização e parcelamento do solo, que decorreria na transferência, por meio de doação sem ônus do imóvel ocupada por cada família. O registro do loteamento se deu com a aprovação da Lei nº 6338/2012 que autorizava o executivo a regularizar o parcelamento do solo e alienar mediante doação aos núcleos familiares existentes o imóvel objeto da regularização fundiária. O loteamento foi registrado na Matrícula Imobiliária nº 91.331 no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Chapecó conformando 3 quadras e 45 lotes que tiveram suas transferências de propriedade individualizadas, conforme acordo firmado judicialmente. Importa salientar que a área fica localizada também em frente ao Pollen Parque Científico e Tecnológico, área há muito visada para ser um marco de inovação tecnológica no município e na região Oeste de Santa Catarina. A confluência geográfica entre a área irregular e a implantação do parque faz crer que por ser uma das poucas áreas finalizadas, houve especial interesse público em facilitar os processos de regularização do parcelamento, ao mesmo tempo evidencia a dicotomia dos processos que envolvem a atenção e ação do poder público. Importa salientar que diferente da regularização fundiária finalizada em outras áreas está não teve seu procedimento publicitado pela administração municipal.

Já o caso da Vila Betinho, amplamente divulgado, referente a Área 65 da Figura 21, trata-se de uma área em que as famílias, por volta dos anos 2000, tinham sido autorizadas a edificar suas habitações nos lotes sem que o parcelamento do solo tivesse sido registrado no cartório de registro de imóveis. A maioria dos moradores havia firmado contrato de financiamento junto ao município, que subsidiou a compra dos imóveis. Os moradores já estavam com o financiamento pago, porém sem título de propriedade. Situação que culminou em irregularidades existentes por quase duas décadas, na esfera jurídica, urbanística, ambiental

e de agravamento de problemas sociais. A regularização fundiária da área serviria como projeto piloto de regularização administrativa pelo Programa Bairro Legal (PEREIRA; BISSANI, 2017).

O que acontece não apenas com a área da Vila Betinho, mas com todas as demais áreas irregulares provenientes de parcelamentos feitos pelo próprio município é que, os loteamentos eram alienados por meio de contratos habitacionais, no entanto, a regularização perante o Registro de Imóveis se tornava complexa, visto que a legislação limitava a transferência de posse para propriedade no caso de não quitação total do contrato. A solução surgiu baseada na permissão legal de que os processos possam se dar em etapas, ou seja, iniciando o processo de regularização urbanística e ambiental, com aprovação de registro do parcelamento do solo, e na sequência a regularização jurídica e execução de obras de infraestrutura, por fim, a transferência dos lotes aos beneficiários que cumprirem o pagamento integral do financiamento habitacional, findando o processo de regularização fundiária (PEREIRA; BISSANI, 2017).

O processo teve início então com a aprovação da Lei nº 22.696/2010 e cinco anos mais tarde efetivamente com a Lei nº 563/2015 que promoveu o gravame da área como AEIS, para que houve a autorização de flexibilização dos parâmetros urbanísticos para fins de regularização fundiária. Em seguida utilizou-se do regramento disposto na Lei Federal nº 6.766/1979 para que houvesse o registro do parcelamento do solo (loteamento), seguida da abertura de novas matrículas imobiliárias para cada lote ainda em nome do Município de Chapecó. A última fase refere-se à titulação dos lotes, para aqueles que tivessem quitado seus contratos, em que o município pode transferir o título de propriedade. O Loteamento de Interesse Social Vila Betinho teve seu registro no Cartório de Imóveis em maio de 2017 e a transferência dos 160 títulos se deu em setembro de 2019¹⁰⁴ (PEREIRA; BISSANI, 2017, PMC, 2019).

¹⁰⁴ Cerimônia de entrega das escrituras para as famílias da Vila Betinho no dia 14 de setembro de 2019, disponível em: <https://www.facebook.com/prefeituradechapeco/videos/378299259506888/>. Acesso em: set. 2019

Figura 22 – Entrega do título de propriedade Vila Betinho e Marechal Bormann (2019).



Fonte: Imagem disponível em rede social oficial da Prefeitura de Chapecó – TV Prefeitura.

Assim sendo, no ano de 2019 se pode verificar a regularização fundiária de interesse social promovida por diferentes procedimentos em quatro áreas: a mais antiga tendo sido realizada no Loteamento Popular Santa Luzia, o do Quadro Marechal Bormann, a área da Unochapecó e a Vila Betinho. Destes processos, o primeiro foi utilizado como exemplo procedimental para o segundo, e o último foi elaborado objetivando ser precursor dos próximos com foco mais voltado para os procedimentos da Lei Federal em vigor. Resultado deste projeto piloto é a sequência de reprodução dos procedimentos feitos em etapas, sendo a primeira o gravame de Área Especial de Interesse Social - AEIS nas áreas irregulares.

Entre os anos de 2017 a 2018 foram aprovadas 17 legislações específicas para 16 áreas¹⁰⁵. A importância da demarcação de AEIS, significa na medida em que pressupõe um diagnóstico, a categorização e demarcação das áreas a serem regularizadas no município, também define claramente a função social da propriedade, se coloca como mecanismo para evitar a expulsão da população moradora, se conforma como marco temporal de reconhecimento das situações passíveis de regularização, e sobretudo, estabelece as flexibilizações possíveis para cada caso de forma articulada ao planejamento territorial (PILOTTO; GONÇALVES; POLLINI, 2019).

Para Candelária Garcia (2021) a administração municipal pode diante do reconhecimento da própria estrutura administrativa e do reconhecimento do território elaborar uma legislação específica que vise qualificar e otimizar o processo que deverá percorrer a

¹⁰⁵ Sendo em 2017 as áreas: Baixada dos Fortes; 25 de Julho; Vila Esperança; Lajeado São José; São Marcos; Pinheirinho; Dom José Gomes; Caçador. Em 2018 as áreas: Morada Verde Vale; Vale das Hortênsias III; Juliana; PSH São José; Mariana; Nova Vida II; Alto Paraíso; e Vila Neri – todas as áreas podem ser identificadas na Figura 21, página 200, como áreas em processos de regularização ainda em andamento.

regularização fundiária, definir competências, subsidiar segurança técnica e operacional aos processos e ao gestor, superar polêmicas e controvérsias da legislação federal, estabelecer critérios específicos diante da realidade local e para utilização de novos instrumentos do direito urbanístico, além de definir valores, isenções, temporalidades e sanções.

Ao longo de 2017 até o ano de 2021 foram aprovadas legislações relativas aos procedimentos de regularização fundiária, em janeiro de 2020 o Decreto nº 38.366, e em outubro a Lei Complementar nº 685/2020 aprovada em um contexto dado pelo estabelecimento da pandemia pelo novo coronavírus (covid-19).

O Decreto nº 38.366/2020 dispõe sobre a regulamentação do processo administrativo de regularização fundiária – Reurb no âmbito do município de Chapecó em consonância com as disposições dadas pela Lei nº 13.465/2017. O decreto adota algumas especificidades, apesar de grande parte reproduzir as definições dadas pela Lei Federal nº 13.465/2017. Logo no art. 2, inciso IV a legislação, tentando superar polêmicas de matérias não pacificadas sobre o marco temporal estabelece que os pedidos para instauração de Reurb de iniciativa particular deverão ser protocolados no Município de Chapecó por meio de requerimento formal à Diretoria de Regularização Fundiária que será responsável por verificar tecnicamente a viabilidade do procedimento, em que deverá constar comprovante de que a ocupação estava consolidada até a data de 22 de dezembro de 2016. Trata da irregularidade como uma pauta a ser resolvida, para que transitoriamente não se precise recorrer a regularização, adota assim, perspectiva otimista da construção do espaço urbano no que tange a adequação legislativa do Plano Diretor. Reitera-se que o Plano estabelece, conforme o art. 321 do Título VI, um marco temporal em 07.07.2009 para áreas passíveis de regularização fundiária. Modo geral, as duas legislações são conflitantes nas suas definições, não tendo sido o PDC atualizado nas disposições referentes à regularização fundiária estabelecidas pelo Decreto nº 38366/2020.

Para os pedidos de regularização protocolados a legislação estabelece um prazo de 180 dias de retorno, a partir da solicitação, a fim de que se classifique as modalidades da Reurb, se Reurb-S ou Reurb-E, bem como decidir pelo deferimento ou indeferimento do pedido. Estabelece que para fins de enquadramento da Reurb-S, de interesse social, os critérios presentes no art. 7 de núcleos informais ocupados por 90% da população de baixa renda, cujo limite de renda bruta familiar¹⁰⁶ não exceda cinco salários mínimos nacional.

¹⁰⁶ Conforme §3º do Decreto nº 38.366/2020, entende-se por renda bruta familiar, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da entidade familiar, maiores de dezesseis anos, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda e benefícios assistenciais.

A aprovação da Reurb, conforme disposta na Seção III, define sete fases:

- I - requerimento dos legitimados ou decisão de ofício pela administração pública para a instauração da Reurb;
- 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.

Inclui na Seção V, o estabelecimento da Comissão de Regularização Fundiária responsável por analisar a viabilidade técnica dos requerimentos de regularização protocolados, classificar a modalidade de enquadramento e se manifestar pela instauração da Reurb.

Há a liberação no art. 17, indiscriminado para modalidade de enquadramento da Reurb, seja de interesse social ou específico da dispensa de exigências legais previstas em regulamentos municipais vigentes no que concerne às dimensões mínimas de lotes, testada, gabarito de vias, percentual e dimensões de áreas destinadas ao uso público, bem como, a parte mais específica da lei, de outros parâmetros urbanísticos e edilícios definidos em regulamento próprio nos termos da Lei nº 13465/2017. Essa legislação, ao contrário da lei municipal de regularização edilícia, Lei Complementar nº 688/2020, não se dispõe a realizar apontamento de cobrança de multas e contrapartidas pela irregularidade cometida por aqueles que, mesmo em condições adequadas de renda, recorreram a irregularidade para parcelamento do solo e edificação. Técnica legislativa capaz de fundamentar todas as decisões relativas à transgressão das normativas, poderia, nesse caso em específico, ter vinculado às legislações (Decreto nº 38.366/2020 e Lei Complementar nº 688/2020) a fim de que não se deixasse aberta a análise possível de uma anistia generalizada.

O Decreto ainda assegura, conforme o art. 32 a priorização da regularização fundiária nas áreas públicas de propriedade do Município de Chapecó, nos casos de Reurb-S e o desenvolvimento de todo custeio do processo e implantação de infraestrutura¹⁰⁷. No entanto,

¹⁰⁷ Apesar da legislação municipal não citar, conforme o art. 37 da Lei nº 13.465/2017 em caso de Reurb-S caberá ao poder público, diretamente ou por meio da administração indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais que estão previstas nos projetos de regularização, bem como arcar com o ônus de sua manutenção. A infraestrutura essencial para fins da legislação, art. 36, §1º, é

impõe que em caso de uso misto da edificação, ou seja, uso não residencial exclusivo ou residencial e não residencial concomitantes, não será dispensado o pagamento de preço público devido pelo respectivo lote. A legislação municipal não faz qualquer referência ou menção ao Plano Integrado de Regularização Fundiária, conforme estabelecido pelo Plano Diretor, ou a necessária demarcação das áreas como AEIS ou ZEIS, revelando uma desconexão com os procedimentos de planejamento que vinham sendo realizados anteriormente e conforme demanda o PDC.

Já em outubro de 2020, sete meses depois da declaração do estado de transmissão comunitária pelo coronavírus (covid-19), foi aprovada a Lei Complementar nº 685 que dispõe sobre a consolidação da legislação municipal acerca da Regularização Fundiária Urbana e autoriza o Poder Executivo Municipal a doar com encargos¹⁰⁸ bens imóveis às famílias possuidoras de contratos habitacionais e aos beneficiários do programa de Reurb para enfrentamento dos prejuízos econômicos, conforme estado de calamidade pública, causados pela pandemia.

Situação peculiar imposta pela Lei Complementar nº 685, consta no art. 3 dispondo que o Poder Executivo fica autorizado a aprovar para fins de regularização e parcelamento do solo, dos Loteamentos cujos imóveis estejam em fase de Regularização Fundiária Urbana, padrões urbanísticos diferenciados, contendo as áreas para uso público, as áreas destinadas à habitação, os equipamentos públicos, a área institucional e a área verde, de acordo com a situação consolidada constatada no Loteamento. Ou seja, eximindo a possibilidade de demarcação de zoneamento específico que aponte tais flexibilizações. Para isso, no art. 4, revoga todas as leis complementares de gravame de AEIS, não somente as aprovadas entre os anos de 2017 a 2018, conforme citado anteriormente, que dispunha inclusive de importante documento de caracterização das áreas, mas também as legislações precedentes de áreas já regularizadas, como a Vila Betinho e a do Quadro do Marechal Bormann. Desconectando assim, qualquer vínculo estabelecido entre o planejamento urbano e a política urbana de

considerada: o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, coletivo ou individual; rede de distribuição de energia elétrica domiciliar; sistema de drenagem, quando necessário, bem como outros equipamentos a serem definidos pelo Município em função das necessidades locais ou características regionais.

¹⁰⁸ Entre os encargos que poderão ser impostos aos donatários estão a realização e/ou melhoramento de: (i) sistema individual de tratamento de esgoto; (ii) execução de passeio público; (iii) trabalho ambiental; (iv) recuperação de mata ciliar; (v) plantio de espécies; (vi) limpeza de curso d'água e áreas públicas; (viii) outros equipamentos a serem definidos pelo Município em função das necessidades locais e características regionais a serem definidos pela Equipe Multidisciplinar formada por servidores da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Diretoria de Regularização Fundiária.

regularização fundiária que tinha se dado até aquele momento. Não é possível realizar qualquer inferência sobre a decisão, dado que análise recairia em compreender quais foram os reflexos dessa decisão em cada caso específico, no entanto, a revogação do gravame abre margem para a não garantia de que as áreas ficarão resguardadas de eventuais pressões do mercado imobiliário que poderão incorrer eventualmente em uma valorização expressiva das áreas regularizadas gerando de forma contrária ao objetivo inicial de enfrentamento ao prejuízo econômico, novo enfrentamento por pressões de venda de seus lotes não por vontade, mas por obrigação¹⁰⁹. Decisão que poderá ser avaliada somente ao longo prazo, mas que não esvazia a inferência de que o instrumento da AEIS foi usado de maneira provisória, somente para os fins que interessam à política pública de regularização no momento de facilitação do trabalho registral e de aprovação do projeto urbanístico, sem vínculo com o planejamento urbano.

Legislações complementares, como de isenção de impostos conforme disposto na legislação federal também foram regulamentadas no município, conforme descrição no Quadro 45 que oferece um fio histórico das aprovações.

Quadro 44 – Marcos Legais Regularização Fundiária (2017-2021).

Marcos Legais de Regularização Fundiária		
Ano	Legislação	Conteúdo
2017	Lei nº 6984	Dispõe sobre o Programa de Regularização “Bairro Legal”
2018	Lei Complementar nº 620	Dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, objeto de regularização fundiária e dá outras providências
2019	Decreto nº 37.182	Delega competência a servidor público municipal, para assinar protocolos de intenção em nome do Município de Chapecó, por meio da Diretoria de Regularização Fundiária, com proprietários de imóveis que pretende aderir ao Projeto de Regularização Fundiária “Lar Legal” do TJSC
2020	Decreto nº 38.366	Dispõe sobre a regulamentação dos processos administrativos de Regularização Fundiária – Reurb no âmbito do Município de Chapecó

¹⁰⁹ Apesar de oferecer uma argumentação frágil a possíveis processos de gentrificação das áreas regularização, sem analisar o contexto urbano e social da área, Pereira e Bissani (2020) apresenta uma análise crítica aos processos de requalificação de áreas irregulares discorrendo relacionando com o fenômeno da gentrificação tomando como base a regularização fundiária da Vila Betinho de Chapecó/SC.

2020	Lei Complementar nº 685	Consolida a legislação municipal acerca da Regularização Fundiária Urbana (REURB); autoriza o Poder Executivo Municipal a doar com encargos bens imóveis às famílias possuidoras de contratos habitacionais e aos beneficiários de Programa de Regularização Fundiária (REURB) para enfrentamento dos prejuízos econômicos causados pela pandemia da COVID-19
------	-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

No que concerne aos procedimentos e processos de regularização os mais variados relatos são dispostos pelos responsáveis das pastas das Diretorias de Habitação e Regularização Fundiária. Consenso é a relação morosa entre a abertura e finalização dos processos e o descompasso da rapidez em que os imóveis passam por transformação, ou seja, em áreas irregulares o comércio informal de lotes entre ocupantes e inclusive de alteração dos parcelamentos feitos, todos com base em regras de vizinhança próprias é intenso. Para tentar minorar essas problemáticas, diferentes mecanismos foram criados no decorrer dos processos. No caso do Santa Luzia e Marechal Bormann foi elaborado o termo de adesão ao projeto de regularização fundiária, já no ano de 2021 optou-se por numerar as casas, com vistas a coibir novas ocupações no decorrer do processo de regularização (PEREIRA; BISSANI, 2019; SESSÃO ORDINÁRIA, 2019; FOLLE; ANTONINI, 2021).

Corolário a essa problemática, é quando a questão da irregularidade se apresenta no debate público, é recorrente que haja apontamentos sobre a ocupação de áreas públicas¹¹⁰ vazias que não cumprem sua função social. Em 2021 o município de Chapecó detém cerca de 152 áreas institucionais ou áreas verdes vazias, em que há o monitoramento pelo município em parceria entre a guarda municipal e o setor de habitação e regularização, além do monitoramento feito por sistema interno de comparação de imagens de satélite, e a ação de fiscal de obras (FOLLE; ANTONINI, 2021). Para Pereira e Bissani (2017) a ocorrência da irregularidade não é apenas uma questão de deficiência de fiscalização das áreas e do poder de polícia por parte do Município que poderia coibir os processos de ocupação, mas sobretudo há a ausência de mecanismos legais que confirmam agilidade aos processos de regularização das áreas consolidadas, em especial, dos loteamentos públicos.

¹¹⁰ Uma dentre as notícias exemplo é a da ação da Diretoria de Habitação junto a Guarda Municipal que evitam a ocupação de áreas públicas, disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/3889/diretoria-de-habitacao-e-guarda-municipal-evitam-invasao-de-area-publica>. Acesso em: ago. 2021. E também ação para evitar invasão em áreas de preservação permanente, disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/3301/administracao-evita-invasao-em-area-publica-de-preservacao-permanente>. Acesso em: mai. 2021.

Para Pereira e Bissani (2017), na prática, o maior desafio dos procedimentos estabelecidos pelos procedimentos dispostos na legislação se dá na etapa técnica no âmbito municipal, no que concerne especificamente a elaboração e aprovação do projeto urbanístico, que inclui os levantamentos, execução e implantação de infraestrutura quando necessário, visto que inclui um esforço de diferentes setores internos ao planejamento urbano, bem como dispêndio do orçamento por parte do Poder Público.

Ademais, as áreas tendo a regularização fundiária findada apresentam outras pautas a serem enfrentadas, principalmente relativas a regularização edilícia a fim de que se tenha o habite-se garantido, não apenas por uma questão jurídico registral, mas para defesa da moradia digna. A regularização edilícia no município, se dá com base no Código de Obras – Lei Complementar nº 546/2014, e nas leis de regularização, conforme descrito no Quadro 41, página 174. Conforme art. 139 da LC nº 546/2014, fica proibida a liberação do habite-se nos imóveis cujos passeios não estejam de acordo com projetos aprovados ou estejam em desacordo com a legislação municipal, voltada principalmente à acessibilidade. Nesses casos aplicam-se penalidades às infrações, caso não ajustadas em prazo estabelecido, conforme o art. 150 que estabelece multas de 50 a 5000 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM)¹¹¹. Ou seja, a regularização fundiária registral e mesmo aquilo que entende-se por urbanística (parcelamento) que não se dá de forma associada à regularização edilícia, inclusive da regularidade do passeio público no caso chapecoense, está suscetível a pressões e cobranças por outras adequações normativas.

A regularização fundiária edilícia e a melhoria habitacional nos casos de núcleos irregulares de interesse social são em essência diretamente vinculados à Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), Lei Federal nº 11.888/2008, conforme já apresentado no tópico 3.4.1. Legislação que garante como direito o atendimento de famílias que de baixa renda para projeto e construção habitacional, promovendo a ligação entre os gestores públicos municipais, os profissionais da construção civil, assistência social, direito, dentre tantos outros,

¹¹¹ A base de cálculo do UFRM está disponível na Lei nº 546/2014. Adiciona-se que caso empírico verificado no município é que com a implantação de sistemas eletrônicos de ouvidoria casos de reclame pela irregularidade das calçadas no município têm se intensificado. Decorre disso que o município notifica os moradores, em uma espécie de sistema cascata, primeiro por identificar a irregularidade das calçadas, depois pela identificação da irregularidade edilícia. Os moradores incapazes de executar as obras necessárias, pelo não acesso a profissionais habilitados para o serviço, nem assistência técnica de habitação de interesse social, tampouco renda para financiar os custos das obras acabam por receber penalidades e multas pela não adequação e ficar em débito com o município... mais uma vez.

à moradia da população que menos têm acesso a um profissional habilitado. Chapecó, precursora inclusive no estado de Santa Catarina, devido à instauração de Ação Civil Pública¹¹² pela 7ª Defensoria Pública de Chapecó, aprovou no ano de 2018 a Lei nº 7209 de instituição do Programa Municipal de ATHIS. No ano de 2020, justamente no contexto pandêmico, e dado a urgência de se garantir a salubridade das edificações para conservação da saúde por um vírus respiratório, foi aprovado em agosto o Decreto nº 39.312 de regulamentação operacional em nível municipal. No entanto, mesmo com a urgência da pauta e com a aprovação das legislações pertinentes não foi formado qualquer tipo de arranjo institucional para operacionalizar as ações em ATHIS¹¹³.

Quadro 45 – Marcos Legais Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social em Chapecó/SC (2018-2020).

Marcos Legais de ATHIS em Chapecó/SC		
Ano	Legislação	Conteúdo
2018	Lei nº 7209	Institui o Programa Municipal de Assistência Técnica Habitacional Pública e Gratuita no Município de Chapecó
2020	Decreto nº 39.312	Regulamenta a Lei nº 7.209/2018 – cria o Regulamento Operacional do Programa Municipal de Assistência Técnica Habitacional Pública e Gratuita no Município de Chapecó

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

4.3.3.1 As áreas em processo de regularização

Relativo às áreas levantadas conforme as informações prestadas pela municipalidade, em que pese os documentos relativos aos Anexos C, D, E, F e G, foi identificada a existência de 20 processos de regularização fundiária de interesse social. Aqui serão descritas, conforme as especificidades singulares e as informações levantadas de cada uma delas, divididas em

¹¹² Ação Civil Pública autos n. 0308118-612.2018.8.24.0018. Mais informações disponíveis em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=38190>. Acesso em: dez. 2018.

¹¹³ Ao longo de 2020 e início de 2021, motivado por iniciativa do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de SC, por meio do Edital nº 01/2020, foi elaborado por um grupo de 24 estudantes e um professor orientador, dos cursos de graduação e pós-graduação de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina projeto titulado de “Diretrizes para Implementação de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social no município catarinense de Chapecó”, para fomentar ações de enfrentamento à covid-19 por meio da arquitetura e do urbanismo. O trabalho de extensão consistiu na elaboração de duas cartilhas que visavam apontar caminhos para possibilitar a implementação do referido programa de ATHIS no município de Chapecó. Material disponível em: https://issuu.com/petarqufsc/docs/habitachapec_a5_publica_o_online_ e https://issuu.com/petarqufsc/docs/habitachapec_a4_publica_o_online_. Acesso em: ago. 2021.

títulos que consideram as dimensões jurídica, registral, social, ambiental, de planejamento urbano e urbanística de flexibilização de parâmetros.

Informações prestadas em entrevista realizada com a responsável pela Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária no ano de 2021, é de que há 22 áreas em processo de regularização fundiária de interesse social elaboradas pela municipalidade, e 40 ações em áreas privadas (FOLLE; ANTONINI, 2021). Foram citadas em uma das respostas às solicitações de pedido de acesso à informação via LAI, a instauração de Reurb-S em outras 2 áreas além das que serão citadas neste tópico, tituladas de “Área do Horto” e “São Pedro B”, contudo, a área conhecida como “São Pedro B” é formada por três diferentes perímetros conforme o Anexo G (Áreas 24, 25 e 26 da Figura 21, página 200), não sendo possível identificar qual é a abrangência da área a ser regularizada efetivamente. Já a “Área do Horto” acredita-se que corresponde a Área 9 – Parque das Palmeiras, conforme a Figura 21, por estar localizada ao lado do Horto Botânico Municipal. No entanto, por se tratar apenas da instauração e não deter informações suficientes que ofereçam conteúdo passível de análise optou-se por focar a caracterização apenas nas 20 áreas citadas nos documentos disponibilizados previamente conforme o Quadro 46, que somam um total de 79 quadras e 1.210 lotes.

Quadro 46 – Áreas em processo de Regularização Fundiária e Regularizadas (2015-2018).

Identificação Área Mapa - Figura 21	Referência	Bairro	Qnt. Quadras	Qnt. Lotes
Área 44	Baixada dos Fortes	Bairro Jardim América	7	80
Área 45	25 de Julho	Bairro Efapi	4	74
Área 46	Esperança	Bairro Efapi	11	261
Área 47	Vale das Hortênsias III	Bairro Efapi	5	60
Área 48	Juliana	Bairro Efapi	2	28
Área 49	Lajeado São José	Bairro Alvorada	3	62
Área 50	PSH São José	Bairro Alvorada	3	43
Área 51	Mariana	Bairro São Pedro	2	25
Área 52	Nova Vida II	Marechal Bormann	7	101
Área 53	São Marcos	Bairro Esplanada	6	42
Área 54	Alto Paraíso	Bairro Esplanada	1	14
Área 55	Vila Neri	Bairro Seminário	1	12
Área 56	Pinheirinho	Bairro Pinheirinho	1	25
Área 57	Dom José Gomes	Bairro Universitário	10	131
Área 58	Rua Sarandi	Bairro Passo dos Fortes	1	18
Área 59	Caçador	Bairro Eldorado	6	80
Área 60	Morada Verde Vale	Bairro São Cristóvão	4	109
Área 61	Líder II - Rua Berlim	Bairro Líder	1	18
Área 62	Girassol	Bairro Paraíso	3	27

Área 63	Rua Inglaterra	Bairro Passo dos Fortes	1	S.I.
Total			79	1.210

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

Tomada como base as informações levantadas, são realizadas caracterizações dividindo as áreas em seis especificações. A primeira delas diz respeito à **Dimensão Social**, a título de vinculação com os procedimentos de regularização, em que todas se inserem como de interesse social. A segunda especificação é a do **Histórico de Formação** em que se considera qual é a origem da irregularidade, se em loteamento de interesse social instituído pela própria municipalidade; ocupação em área pública; ou ocupação em área privada. A terceira é a **Dimensão Registral** que considera processos de usucapião coletivos; ou desafetação e alienação onerosa. A quarta é a **Dimensão Ambiental** correspondente a existência de áreas de preservação permanente, seja pela existência de recursos hídricos ou declividade acima ao permitido de acordo com o estabelecido pelo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 superior a 45° e conforme o PDC, art. 173, inciso III de declividades superiores a 30%; além das licenças ambientais concedidas. A quinta refere-se ao **Planejamento Urbano** em que se considera se as áreas foram em algum momento do histórico legislativo consideradas como Áreas Especiais de Interesse Social por meio de disposição de lei específica, ou se estão gravadas no Plano Diretor de 2014, Lei nº 541/2014, como AEIS para fins de regularização fundiária ou Projeto Habitacional Irregular, que as insira em um contexto de planejamento urbano.

Por último a **Dimensão Urbanística** que considera para fins de regularização fundiária a flexibilização ou não de parâmetros urbanísticos. Tomou-se como base a Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979 e o Plano Diretor, Lei nº 541/2014. No que concerne às definições dadas pela dimensão de lote mínimo e testada mínima se adota como parâmetro o estabelecido pela legislação federal, visto que ela considera o nível de tolerância mínima, ao estabelecer no art. 4º, inciso II, a dimensão de área mínima de lote de 125 m² com testada de 5 metros. Serão adotados como mínimos os parâmetros dispostos na Seção II – Loteamentos de Interesse Social, do PDC para as dimensões de vias, conforme o art. 194 exigindo o mínimo de 12 metros; definições de áreas institucionais conforme art. 193, sendo o mínimo de 12%; e área de equipamento público, comunitário e área verde conforme o art. 193, sendo o mínimo de 5%¹¹⁴.

¹¹⁴ A pesquisa tinha como proposta inicial também desvendar os processos de instalação de água, esgoto e energia elétrica nas áreas, no entanto, enfrentou-se resistência no fornecimento de informações adequadas, visto que, em teoria conforme o Plano Diretor não é permitido a instalação desses serviços essenciais na ausência do habite-se, ainda que legislações tivessem sido dispostas para flexibilizar esse entendimento. No entanto, é possível verificar no Anexo H as áreas que detinham o atendimento desses serviços no ano de 2019.

Entende-se que as flexibilizações dadas aos Loteamentos de Interesse Social descrita no Plano Diretor de Chapecó são equivalentes ao que seria o mínimo adequado a manutenção do espaço urbano, instalação de serviços básicos, passagem de veículos a fim de garantir o adequado atendimento da mobilidade, bem como a adequada disponibilização de áreas de lazer e equipamentos urbanos, e essa premissa não corresponde à realidade de uma regularização, esta pesquisa reconhece a limitação ofertada pelos parâmetros estabelecidos nas legislações municipais, mas em um esforço de compreensão inclusive da adaptação do Plano Diretor à realidade construída apesar dele a comparação será promovida desta forma.

As descrições específicas voltadas a cada uma das áreas encontram-se no Apêndice D, identificando cada uma das dimensões e apresentando todas as informações pertinentes, a sintetização consta no Apêndice E, e o resumo final é apresentado conforme o Quadro 47, em que serão avaliados os resultados adiante.

Quadro 47 – Caracterização áreas em processo de regularização de interesse social (2021)

1. Dimensão Social	Quant.
Regularização Fundiária de Interesse Social	20
2. Histórico de Formação	Quant.
Loteamento de Interesse Social instituído pelo Município de Chapecó	12
Ocupação em Área Pública	3*
Ocupação em Área Privada	4
Ausência de informações	2
3. Dimensão Jurídico Registral	Quant.
Usucapião Coletivo	3
Desafetação e Alienação Onerosa	11
Domínio Público sem informação específica	2
Ausência de informações	4
4. Dimensão Ambiental	Quant.
Presença de curso d'água ou recurso hídrico	7
APP por declividade	1
Proteção Ambiental demarcada em Projeto de Regularização	Quant.
Reserva Ambiental ou Área de Preservação Permanente gravada em projeto	4
Ausência de informação	2
Licenças Ambientais	Quant.
Licença Ambiental Prévia (LAP)	2
Licença Ambiental de Operação (LOA)	10
Licença Ambiental de Prévia (LAP) e Licença Ambiental de Operação (LOA)	3
Ausência de informações	5
5. Planejamento Urbano	Quant.
Legislação Municipal Específica com gravame de AEIS entre 2017 e 2018 com revogação disposta pela Lei Complementar nº 685/2020	16

Gravada como AEIS para fins de Regularização Fundiária no PDC 2014 - Lei nº 541/2014	10
Gravada como Projeto Habitacional Irregular no PDC 2014 - Lei nº 541/2014	6
Ausência de informações	1
6. Dimensão Urbanística	Quant.
Ausência de informações	4
Parâmetros Flexibilizados de Loteamento de IS	Quant.
Flexibilização de Parâmetros de Lotes e Vias Públicas	
Lotes com área igual ou inferior a 125 m ² (em desacordo com o mínimo exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	5
Testada de lote igual ou inferior a 5 metros (em desacordo com o mínimo exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	9
Largura de vias inferior a 12 m – (em desacordo com o mínimo exigido - art. 194 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	14
Flexibilização de Áreas Loteamento	Quant.
Área institucional inferior a 12% (em desacordo com o mínimo exigido – art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	3
Dispensa/Ausência de área institucional	9
Área de equipamentos públicos, comunitários e área verde inferior a 5% (em desacordo com o mínimo exigido – art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	3
Dispensa/Ausência de equipamentos públicos, comunitário e área verde	8
Parâmetros de Acordo com Loteamento de IS	Quant.
Descrição Lotes e Vias Públicas de acordo com Loteamento de IS	
Lotes com área igual ou superior a 125 m ² (conforme o exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	11
Testada de lote maior ou igual a 5 m (conforme o exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	7
Largura de vias igual ou superior a 12 m (conforme o exigido - art. 194 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	2
Descrição Áreas Loteamento de Acordo com Loteamento de IS	Quant.
Área institucional igual ou superior a 12% (conforme o exigido - art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	4
Área de equipamentos públicos, comunitários e área verde igual ou superior a 5% (conforme o exigido - art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	5

Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Chapecó, por meio Diretoria de Regularização Fundiária e Diretoria de Habitação; Câmara de Vereadores; Defensoria Pública da cidade de Chapecó, Ministério Público de Chapecó. Leis Complementares Municipais. Sistematizado pela autora.

* Contabiliza-se três áreas, considerando que há ocupação em parcela do Loteamento de Interesse Social Esperança instituído pelo Município.

Conforme o Quadro 47, das 20 áreas em processo de regularização fundiária de interesse social em Chapecó, a grande maioria atende ao objetivo inicial proposto pelo programa Bairro Legal e tem como origem de irregularidade os parcelamentos instituídos pelo próprio município sendo 12 áreas das 20; seguido da ocupação de áreas privadas sendo 4; e de ocupações em áreas públicas, sendo 3; duas das áreas não se identificou informação adequada.

Decorrencia da primeira identificação é que as áreas públicas, incorrem em procedimentos de regularização registral de desafetação e alienação onerosa. Dos terrenos privados em sua totalidade resultaram em processos de regularização de usucapião coletivo, tendo a posse a associação de moradores das referidas áreas, as demais seis áreas não se identificaram informação o suficiente, ainda que quatro destas sejam de domínio público.

Dos processos em que constam cursos d'água, recursos hídricos ou APP por declividade, foram identificadas 7 áreas, com destaque para Área 44 – Baixa dos Fortes em que atravessam cursos d'água concomitantes a APP por declividade. Até o momento do levantamento de informações em cinco áreas apenas não se identificava a expedição de licenças ambientais.

No que concerne ao Planejamento Urbano, conforme já levantado anteriormente, 16 áreas dispunham de legislação municipal específica para fins de gravame de AEIS como etapa procedimental do processo de regularização, no entanto todas foram revogadas no ano de 2020, por meio da Lei Complementar nº 685/2020. Das áreas gravadas no Plano Diretor em vigência, foram identificadas 15 áreas com gravame, com destaque para: área 48 – Juliana, que está demarcada tanto como AEIS para fins de Regularização Fundiária, quanto como Projeto Habitacional Irregular.

Com a revogação das legislações específicas pela LC nº 685/2020 e por não constarem nos mapeamentos do PDC 2014, oito áreas ficaram sem o gravame de AEIS que indica parâmetros mais flexíveis dentro do planejamento urbano, são elas: Área 51 – Mariana; Área 52 – Nova Vida II; Área 53 – São Marcos; Área 54 Alto Paraíso; Área 55 – Vila Neri; Área 59 – Caçador; Área 60 – Morada Verde Vale; e Área 62 – Girassol.

No que diz respeito à Dimensão Urbanística, são 4 áreas em que não foi possível identificar informações adequadas. Ademais, a largura de vias é o item com maiores flexibilizações identificadas, sendo 14, visto que, com a adoção do parâmetro ideal para instalação de um Loteamento de IS novo as áreas consolidadas enfrentariam grande divergência de adequação. No que se refere a dimensão da testada do lote, 9 áreas tiveram flexibilizações e 7 estão adequadas à legislação da Lei de Parcelamento do Solo. A maior flexibilidade no que concerne especificamente à disponibilidade de áreas públicas é a dispensa de áreas institucionais, sendo 9, e de equipamentos públicos, comunitário e áreas verde, sendo 8. Questão essa amplamente debatida no Item 3.3.1 de entraves entre a lei e o planejamento.

4.3.4 A Lei e a Política

No que tange as relações entre as disposições legislativas e atuação políticas de ação e garantia de direitos, a procuradora Vanesca Prestes (2019) expõe que no urbanismo, o espaço de separação entre o direito e a política ainda é muito tênue e precisa constantemente ser diferenciado. Alerta que a mera existência de um instrumento urbanístico por si só não significa que é bom ou ruim, a sua utilização depende de condições jurídicas estabelecidas para que ele opere e da gestão administrativa do Poder Municipal a qual está sujeito, sendo de fundamental importância o comprometimento com direitos fundamentais e do papel do Estado na política urbana.

Diante disso, como alterações legislativas urbanísticas no âmbito municipal e gastos por funções públicas são em essência discricionárias, dependem de esforços conjuntos e contínuos dos poderes públicos municipais, tanto executivo quanto legislativo. No que concerne a temática específica tratada, reitera-se a indicação de Leite e Mencio (2019) a fim de alinhar políticas de regularização com o planejamento urbano o ideal é que o primeiro passo a ser dado pelos gestores municipais seja um (re)conhecimento detalhado do território, por meio de um diagnóstico das ocupações irregulares da cidade, uma vez munidos desse conhecimento, não se trata da irregularidade como algo a ser escondido, já que o próprio Município terá que agir sobre a situação, a transparência dessas áreas facilitaria inclusive as justificativas de dispêndio de recursos.

Para isso, é necessário que para além de planejamento e gestão haja uma relação entre programas, leis e função de despesa, não a mera existência anunciada de programas dispostos em legislações que são rejeitados ou ignorados pelos executores. No ano de 2021, houve a aprovação da Lei nº 714 de disposição do Fundo Especial de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (FHISRF), sob a argumentação específica de fortalecimento da política habitacional e urbana. A lei inclusive desvincula o dispêndio com habitação e regularização fundiária do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial prescrito no Plano Diretor de 2014.

A referida lei, no art. 1 §3 dispõe que o fundo foi aberto com a finalidade de aplicação na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, que incluem a produção habitacional, a regularização fundiária, constituição de reserva fundiária, implantação de saneamento básico, infraestrutura, equipamentos comunitários e outros programas e intervenções complementares que estão dispostas no art. 3, por exemplo, a locação social, a aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias. Apontando, ao menos

em lei, que serão experienciadas outras dinâmicas de garantia e melhorias de habitação que não só a produção de unidades habitacionais. O art. 4 indica as fontes de arrecadação para o fundo, que será gerido por um Conselho Gestor composto por agentes do poder público municipal.

No que concerne a orçamentos, por meio da Lei nº 7.534/2021 foi aprovado o Plano Plurianual do Município de Chapecó apontando os programas e previsões de dispêndio por função para o quadriênio de 2022 a 2025. A relação de gastos para a função da habitação e regularização fundiária dão um saldo bastante significativo em comparação com os anos anteriores. No ano de 2020, o gasto foi de pouco mais de um milhão e meio, conforme apontado no Quadro 40 da página 173, a previsão pro ano de 2022 chega a dezoito milhões, sendo que deste montante 85% do comprometimento será direcionado para a regularização fundiária. Nos anos seguintes há a diminuição da composição do valor destinado à regularização fundiária, ao passo que há o aumento do valor destinado para habitação. A síntese pode ser vista no Quadro 48:

Quadro 48 – Previsão de dotação orçamentária Plano Plurianual (2022-2025)

Relação da Despesa com Regularização Fundiária e Habitação 2022-2025				
Ano	2022	2023	2024	2025
Habitação	R\$ 2.730.000	R\$ 2.852.850	R\$ 2.984.228,25	R\$3.115.383,52
Regularização Fundiária	R\$ 15.754.685	R\$ 6.788.645,82	R\$ 2.824.134,89	R\$2.861.220,96
Total	R\$ 18.484.685,00	R\$ 9.641.495,82	R\$ 5.805.363,14	R\$ 5.976.604,48

Fonte: Leis Municipais; Câmara Municipal de Vereadores. Sistematizado pela autora.

A relação documental do PPA aponta que ambas as despesas estarão presentes em programas governamentais, sendo o “Chapecó do Futuro” que envolve a habitação e a construção de unidades habitacionais, e o “Chapecó Integrada” que envolve a regularização fundiária de interesse social. No entanto, até o mês de outubro de 2021 não havia a disponibilização de qualquer plano habitacional, ou proposta de revisão do PLHIS de 2011, que apontasse as demandas ou metas específicas a serem atendidas. No entanto, a cautela com o anúncio é essencial, a exemplo do que aconteceu no quadriênio posterior a aprovação do PLHIS em que os recursos ficaram longe de ser empenhados na função de habitação.

Apesar do anúncio do dispêndio ser muito maior em relação aos anos anteriores, nos primeiros anos do quadriênio a relação da função da habitação com a despesa geral municipal segue baixa, atingindo pouco mais de 1% apenas no ano de 2022 e decaindo nos anos seguintes. Há uma alta expectativa de transferências intergovernamentais que poderão ser analisadas futuramente nos seus resultados. A síntese das relações pode ser vista no Quadro 49:

Quadro 49 – Relação de Despesa Função com Habitação e Geral Chapecó - PPA (2022-2025)

Relação da Despesa com Habitação 2012-2025 e a Despesa Geral do Município de Chapecó			
Ano	Despesa Habitação	Despesa Geral Ano	% Habitação em Relação ao Orçamento Anual
2022	R\$ 18.484.685,00	R\$ 1.638.380.200,00	1,12%
2023	R\$ 9.641.495,82	R\$ 1.359.309.059,00	0,70%
2024	R\$ 5.805.363,14	R\$ 1.357.407.839,00	0,42%
2025	R\$ 5.976.604,48	R\$ 1.367.515.342,00	0,43%

Fonte: Leis Municipais; Câmara Municipal de Vereadores. Sistematizado pela autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a irregularidade fundiária não ser um tema recente, sua notoriedade em relação às proposições de regularização no caso de Chapecó tem se dado em escala a cada nova aprovação legislativa em nível federal. O marco inicial se dá com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, seguido da aprovação da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida nº 11.977/2009, e da recente Lei nº 13.465/2017.

Ao mesmo tempo, cipoais legislativos que colocam parcela significativa da cidade na irregularidade têm sido criados de forma concomitante às leis de regularização fundiária, o que contraditoriamente gera diferentes camadas a serem regularizadas, de modo que cada vez mais fica difícil identificar o que é e o que não é regular.

No caso chapecoense, as inflexões geradas com as legislações federais são notórias nos anos 2000 nas ações de políticas públicas, tanto nas voltadas à instituição de loteamentos de interesse social de provisão habitacional, quanto de ações em processos de regularização fundiária de interesse social. No que concerne especificamente à regularização, as ações foram instituídas por instrumentos de desafetação e alienação que tiveram continuidade nas décadas seguintes com a disposição de legislações específicas em aglomerados de quadras ou lotes em diversas áreas da cidade.

Com a aprovação da Lei nº 11.977/2009, do Programa Minha Casa Minha Vida, e a necessária elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social para planejamento das ações voltadas à habitação no âmbito municipal, houve o levantamento das áreas gravadas como AEIS. No entanto, o escopo do trabalho não promoveu uma caracterização das problemáticas específicas voltada a cada uma delas. No plano há a disposição de diversos programas a fim de que o município focasse em ações de habitação, regularização e planejamento urbano de forma conexa, com o intuito de dirimir o déficit habitacional. No início da década de 2010 o foco se deu, sobretudo, na execução dos empreendimentos de edificações em condomínios

habitacionais em que a municipalidade ignorou as recomendações dadas pelo PLHIS na implantação urbana, decorrendo em uma série de problemáticas além de urbanas, sociais, de serviços, e em alguns casos no abandono das unidades por parte dos moradores e retorno às áreas irregulares. Foi somente com a entrega das unidades habitacionais que o município passou a agir sobre processos de regularização fundiária em outras localidades e a desenvolver métodos e metodologias processuais e procedimentais para as áreas de interesse social com base na legislação federal disposta.

Ainda nesta década a relação de empenho necessário do orçamento municipal e o dispêndio efetivamente destinado à função da habitação não chegou perto do plano de metas estabelecidos anualmente pelo PLHIS que se findariam em 2021 para as linhas programáticas com o prazo de 10 anos desde a sua elaboração.

Com a aprovação do Plano Diretor, Lei nº 541 em 2014, não houve uma revisão das áreas irregulares de interesse social presentes no município a fim de lançar luz sobre a histórica inércia de resolução, tampouco por meio de recomendações complementares da política habitacional, seja por meio da regulamentação de instrumentos de financiamento da política habitacional, disposição de interdependências entre instrumentos de indução e desenvolvimento, reserva fundiária para realocações habitacionais em área de risco, produção de HIS e principalmente de regularização fundiária. O PDC se reduziu à reprodução do mapeamento presente no plano de 2004, que o antecedeu, das Áreas Especiais de Interesse Social para fins de regularização fundiária e adicionou áreas em que estão consolidados projetos habitacionais irregulares – também voltados às ações necessárias em regularização. Nas exigências adicionais instituiu o gravame de AEIS como requisito para processos de regularização de interesse social e a necessária elaboração do Plano Integrado de Regularização, que decorreu após a sua aprovação em não ser citado, elaborado ou vinculado às leis específicas das áreas em nenhum dos casos levantados, ainda que o processo de regularização do Marechal Bormann faça alguma referência a um processo participativo de elaboração das ações voltadas à área.

Com a aprovação da Medida Provisória nº 759/2016 e sequente conversão na Lei nº 13.465/2017, as áreas irregulares ganharam espaço na parede do gabinete do executivo. Iniciam-se, ainda que de forma bastante recente, processos, procedimentos e a divulgação da lista de prioridades de trabalho do município, começando pelas áreas de sua propriedade.

Levantamentos posteriores à aprovação do PDC de 2014, em que há o reconhecimento das áreas irregulares de forma institucional, só foram divulgados em 2020 pela prefeitura municipal.

Nesse sentido, as análises e levantamentos que estão aqui dispostos não pretenderam realizar uma extensa conclusão a respeito dos processos de regularização fundiária de interesse social dado que as áreas reconhecidas na década de 2010 tiveram seus procedimentos iniciados por meio de aprovações legislativas recentes e seguem em processo de alteração constante a fim de que se identifique o procedimento a ser seguido, confluência dada também pelo período pandêmico e as alterações de gestão. No entanto, o olhar global e o singular revelam algumas questões que podem ser pontuadas.

Das áreas que tiveram seus processos finalizados foram variados os procedimentos adotados para que servissem de exemplo para as áreas seguintes, principalmente fazendo referência à regularização em etapas. Houve inicialmente uma preocupação relativa ao gravame de todas as áreas prioritárias como AIES em legislações específicas que ofertaram informações similares a de um memorial descritivo de cada uma, indicando as flexibilizações dispostas. Por essas disposições legislativas é possível verificar a consideração às exigências do Plano Diretor e interseccionar regularização e planejamento apontando as dispensas de áreas institucionais, áreas verdes e parâmetros incidentes, ainda que não oferecessem um ideário de planejamento de mais longo prazo.

Considerando as áreas presentes no escopo do trabalho publicado até o ano de 2021, há verificação de um trabalho repetitivo motivado pela descontinuidade da execução e aprovação dos loteamentos de interesse social implantados ainda nos anos 2000, em que, uma vez iniciados, passaram de gestão em gestão sendo desassistidos ou não finalizados, tendo por vezes ocorrido processos de ocupação nas suas margens e em locais próximos, criando como em uma colcha de retalhos novos núcleos irregulares atrelados à precariedade habitacional, ainda que não desvelados em sua totalidade por essa pesquisa.

As ocupações em áreas privadas revelam também uma histórica produção legislativa de identificação da irregularidade, reconhecendo o interesse social envolvido, e em que atuaram instituições de ensino superior para abertura dos processos, contando com apoio de projetos de extensão. Das informações levantadas, os casos de usucapião coletivo em áreas privadas são os únicos em que se identifica uma atuação mais central dos moradores, em que há instituição das Associações de Moradores como parte integrante da reivindicação pela regularização. No entanto, em todas as áreas nas quais promovida a regularização registral, resta pendente que a municipalidade opere as demais regularizações necessárias, urbanísticas e ambientais, e até

mesmo da disposição dos serviços urbanos. Desassistidas, as áreas continuam em franco processo de ocupação, por exemplo, os casos do Lajeado São José e da Baixa dos Fortes, áreas presentes nas listas de prioridade de atendimento e nos mapeamentos de áreas irregulares.

No que concerne às relações entre a política pública de regularização e o planejamento urbano, principalmente vinculado ao instrumento da AEIS, é notória a sua descontinuidade e enfraquecimento, desde a não revisão das áreas necessárias à regularização fundiária no Plano Diretor de 2014 até a revogação das legislações que promoviam a sua instituição em áreas em processo de regularização e regularizadas no ano de 2020. A revogação se deu sob o argumento de pretensa celeridade das ações motivadas pela pandemia do COVID-19, ação controversa já que a instituição do instrumento de AEIS, salvo exceções que não se identificam no caso chapecoense, se vincula sobretudo pelas facilitações e flexibilizações de parâmetros justificados pelo interesse social e a hipossuficiência dos moradores envolvidos. Essas ações demonstram que os núcleos irregulares não são compreendidos dentro de um contexto maior de planejamento urbano, ou mesmo como o próprio planejamento da área específica.

O mero anúncio na Lei nº 13.465/2017 da não necessidade de vinculação com a ZEIS (no caso chapecoense AEIS) foi prontamente adotado no município, desconsiderando a exigência presente no vigente Plano Diretor para o gravame em caso de regularização fundiária.

Sem a continuidade de instrumentos de planejamento integrado não é possível assegurar que eventuais pressões externas por valorização imobiliária resultarão em alterações significativas assim que os processos forem finalizados, o que pode causar novos problemas sociais de mobilidade da habitação para outras áreas igualmente irregulares em casos de insegurança econômica da população. Essa situação em específico poderá gerar estudos futuramente para compreender como se deram as alterações sociais e urbanísticas, quais foram as obras de infraestrutura efetivamente realizadas, se houve valorização imobiliária significativa, se os parcelamentos do solo foram descaracterizados por meio de desmembramentos de áreas maiores, desdobros de lotes, unificações, sobretudo nas áreas mais próximas de vetores de expansão nas áreas leste e oeste, dentre outras dimensões possíveis.

Essa situação está atrelada ao fato de que a regularização fundiária oferece um emaranhado de leis que constantemente se alteram: quando o terreno passa a ser regular, a edificação torna-se irregular, criam-se novas regras e parâmetros, sem necessariamente considerar as desigualdades dadas pelas especificidades, o que revela a ausência de isonomia no tratamento e mantém parcela da população em constante necessidade de ajuste legislativo.

Processos de assessoria técnica que poderiam colaborar com a alteração desse cenário seguem engavetados apesar da boa vontade legislativa em dispor de programas habitacionais de ATHIS. Pesquisas futuras também poderão desvelar se a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social foi efetivamente implantada, e se sim, quais foram as áreas que tiveram prioridade de atenção, análises interseccionais com a localização urbana poderão ser realizadas.

A disposição do PLHIS já apontava em seu texto a necessária diligência com as políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária integradas, ressalta a dependência de êxito ao interesse político dos governantes à continuidade das ações, das equipes envolvidas e dos recursos repassados, além de considerar que é necessário a integração e compreensão da interdependência entre fatores econômicos, territoriais e sociais, para que o contrário disso não ofereça uma eficiência limitada nas suas intervenções.

Essas recomendações seguem em voga principalmente ao se considerar que a regularização fundiária não pode ser considerada meramente pela dimensão da titulação e registro, como tem ocorrido em diversas áreas pelo mero reconhecimento da propriedade, demandam-se esforços políticos e econômicos para que a regularização seja plena, ou seja, que garanta a qualidade urbanística e ambiental, e de atendimento dos serviços urbanos, para que os moradores tenham uma condição de vida digna com o reconhecimento da sua cidadania, e pelo reconhecimento das áreas no processo de desenvolvimento urbano como um todo, atentando ao presente e às futuras gerações.

O trabalho demonstra, sobretudo, a tentativa de sistematização das informações, legislações e dados quantitativos a respeito da irregularidade fundiária que atravessa os anos de planejamento e construção do município de Chapecó, no que concerne especificamente ao caso do interesse social. Entende-se, sobretudo, que quando não há dados e informações disponíveis, um levantamento histórico que demonstre o trato das questões inerentes ao urbano, não se pode compreender o problema e dar a dimensão adequada para que os esforços públicos despendidos tratem como algo que deva ser resolvido. É necessário iniciar o processo de compreensão de como são morosos os tempos de regularização das áreas de interesse social, quais são as ações dispostas nessas áreas, avaliar possíveis melhorias de longo prazo com base nas políticas urbanas que foram e são direcionadas para elas, se houve continuidade entre gestões e, fundamentalmente, se as políticas públicas geraram melhorias na questão da desigualdade social e urbana intrínsecas à irregularidade.

Na parte inicial deste trabalho foi apontado que um dos maiores problemas em debater a desigualdade no Brasil, com base em informações calcadas pela evidência da realidade, era

motivada, sobretudo, pela escassez de dados. A análise deste trabalho que recai sobre o contexto urbano feita a partir do caso de Chapecó revelou as limitações impostas por uma base de dados inexistente, mapas que não se relacionam ou complementam, diferentes nomenclaturas que são dispostas a um mesmo problema e que nem sempre fazem referência correta ao procedimento, informações fragmentadas, dificuldade de se conseguir informações confiáveis sobre as políticas públicas, não reconhecimento institucional da problemática, dificuldade de identificação e verificação da publicidade das etapas de regularização e dos procedimentos, entre outras limitações.

Todas essas situações foram acentuadas nos últimos períodos pela já citada troca de gestão e também pela reforma administrativa promovida que incluiu a troca de servidores e gestores, sendo ainda inevitável que se cite a questão da pandemia, que causou por alguns meses um apagão de atenção a assuntos alheios à política de saúde, ainda que a habitação adequada fosse um fator essencial de controle da doença.

Com essa pesquisa são apresentadas possibilidades de investigações que poderão ser realizadas a longo prazo, seja nas especificidades de cada uma das áreas que tiveram seus levantamentos apresentados, ou na possibilidade de realizar uma comparação dos impactos dos processos de regularização fundiária a fim de avaliar como o Planejamento Urbano dispôs as permissividades de alterações de parâmetros dessas áreas. Análise passível de ser realizada é dos custos envolvidos nos processos de regularização quando forem finalizados, se os termos de compromisso das obras de cada área foram cumpridos, verificar se os dispêndios da função da habitação foram ampliados realmente e quais os seus impactos, se a dispensa de áreas verdes, de lazer e de equipamentos públicos causaram um desequilíbrio ambiental, urbano e de serviços, e se houve compensações posteriores. Sobretudo, para além das 20 áreas que estão em andamento, quais são as ações reproduzidas nas outras identificadas como irregulares.

Chapecó também terá a oportunidade e o desafio com a revisão do Plano Diretor previsto para o ano de 2024 de analisar as dificuldades inerentes às vinculações da política de regularização e habitação com o planejamento urbano, nas suas múltiplas dimensões. Necessário também que se verifique a importância da revisão do Plano Habitacional, a fim de identificar quais são as novas demandas habitacionais, qual o déficit e realizar um levantamento das ações promovidas ao longo dos dez anos da sua aprovação. Com base nas ações dispostas cabe essencialmente verificar se com as experiências realizadas se evitou o surgimento de novas áreas irregulares.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Irajá. Lei que dispensa habite-se vai atingir aproximadamente 7 milhões de casas populares em todo país. [Entrevista concedida a] Dock Júnior. *Jornal Opção*. 4 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/tocantins/lei-que-dispensa-habite-se-vai-atingir-aproximadamente-7-milhoes-de-casas-populares-em-todo-pais-201362/>. Acesso em: ago. 2019.
- ALBA, Rosa S. **Espaço urbano: os agentes da produção de Chapecó**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.
- ALBA, Rosa S.; MAIA, Claudio M.; SANTOS, João Pablo; OTSUSCHI, Cristina; VILLELA, Ana Laura, V. **A dinâmica populacional no oeste catarinense: indicadores de crescimento populacional dos maiores municípios**. In: BRANT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (Orgs.). *Oeste de Santa Catarina: território, ambiente e paisagem*. São Carlos: Pedro & João Editores; Chapecó, UFFS, 2015.
- ALFONSIN, Betânia. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX**. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2000.
- ALFONSINI, Betânia; COSTA, Fernanda; IACOVINI, Rodrigo, F. G. **Por que é urgente discutir justiça urbana, cidade e direitos?** In: *Justificando mentes inquietas pensam Direito*. [S.l.], 10 out. 2019. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/10/10/por-que-e-urgente-discutir-justica-urbana-cidades-e-direitos/?fbclid=IwAR381JU5acno3U56jA9YCUP8A1FaCLtWvuKncEghk17V0qvDGsavqmqmEwmSw>. Acesso em: out. 2019.
- ALFONSIN, Betânia; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson T. A.; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. **Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III**. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 1214-1246, jul. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: ago. 2019.
- ALFONSIN, Betânia; BERNI, Paulo E. O; PEREIRA, P. P. F. A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil. In: SOUZA JUNIOR, G. J., et al. **Direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**. 2019. Disponível em: <http://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Acesso em: out. 2019.
- ALFONSIN, Betânia. **Na última quinta-feira (12/09), a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sediou o evento “Justiça Urbana - Cidades e Direitos”, que congregou vários atores importantes do direito urbanístico**. IBDU. Disponível em: <http://ibdu.org.br/noticias/justica-urbana-cidades-e-direitos?fbclid=IwAR1WsfXL1-W1Dki3LLFXJDcAixVeymgcRy8LxXUGf7TPeWfeDnmyZLo-ikk>. Acesso em: set. 2019.
- ALMEIDA, Guadalupe M. J. A.; SANTOS, Raphael. B.; MORETTI, Julia A.; GUIMARRÃES, Irene M. S. S. **A política nacional de regularização fundiária:**

capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território. 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-01.pdf. Acesso em: out. 2019.

AMADEI, Vicente, D. A. **Teoria Elementar da Regularização Fundiária**. In: AMADEI, V. D. A.; PEDROSO, A. G. D. A.; MONTEIRO FILHO, R. W. D. B. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: ago. 2019.

AMORE, Caio S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz. **Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/minha-casa-e-a-cidade-avaliacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-em-seis-estados-brasileiros/>. Acesso em: jun. 2019.

ANTUNES, Camila Sissa. **Lugares, redes e socialidades: estudo etnográfico nas periferias de Chapecó (SC)**. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321368779_Como_o_governo_Lula_pretende_resolver_o_problema_da_habitacao. Acesso em: jan. 2019.

BADALOTTI, Rosana Maria; TONEZER, Cristiane; COMERLATTO, Dunia. **Movimentos sociais, desenvolvimento regional e desafios contemporâneos**. Chapecó, SC: Argos, 2018. Disponível em: <https://editoraargos.com.br/e-books-gratuitos/movimentos-sociais-desenvolvimento-regional-e-desafios-contemporaneos--rosana-maria-badalotti-cristiane-tonezer-dunia-comerlatto>. Acesso em: jul. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BARALDI, Márcio. **Vamos mudar nossas cidades? Sim!** In: ROLNIK, Raquel. Kit das Cidades – Programa de Capacitação de Agentes Locais para Atuação em Processos de Regulação Urbanística. Instituto Pólis, PUC Campinas e FAPESP. 2002. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/960/960.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

BISSANI, Karen. **A regularização fundiária do Quando Bormann como fundamento constitutivo de novas institucionalidades e instrumentalidades: uma análise a partir da teoria do ordenamento jurídico de Santi Romano (2011-2018)**. 2019. Dissertação (Mestrado

em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2019.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. N° 1. 2008. Disponível em: https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coord. publicações, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.485 de 8 de agosto de 2019**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registro Públicos), para dispensar o habite-se na averbação de construções residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coord. publicações, 2001.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Processo, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Processo, 2019. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Processo, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: ago. 2019.

BUTTENBERDER, Ananda C. F.; MORO, Fernanda. Reportagem especial: Sob o teto da incerteza: a realidade das famílias que residem em áreas irregulares e a atuação do governo para solução desse problema. Portal Diário do Iguazu [on-line]. 14 de abril de 2013.

Disponível em:

http://www.diariodoiguacu.com.br/noticias/detalhes/Reportagem_especial_sob_o_teto_da_incerteza__5426. Acesso em: ago. 2019.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução: Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000.

CAPACIDADES. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**. In: Capacidades Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em:

<http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z?fbclid=IwAR1ZkoXsyysCHAIK7ddokxGXMqCZp8UqEbeFRxvxGEghmjywcJezeSiVeVU>. Acesso em: ago. 2019.

CARVALHO, Guilherme C. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o Programa Papel Passado no Estado de São Paulo**. (Mestrado em Planejamento e Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, São Paulo, 2017.

CARVALHO, Patryck A. **Instrumentos de Regularização Fundiária**. In: JUNIOR SOUSA, Almir M.; MAFRA, Luciana D. (org) Curso de Regularização Fundiária Urbana – Ministério do Desenvolvimento Regional e Universidade Federal Rural do Semi-Árido. 1 ed. Mossoró: Edufersa, 2020. Disponível em: <http://www.terraurbanizada.com>. Acesso em: jun. 2021.

CARDOSO, Adalto L. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. In: Cadernos Metrópole. n.10, p.9-25. 2003. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: jun. 2019.

CARDOSO, Adalto L. **Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos**. In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28182. Acesso em: jun. 2019.

CHAPECÓ. Prefeitura Municipal de Chapecó. **Lei Municipal nº 6.984 de 1º de março de 2017**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/c/chapeco/lei-ordinaria/2017/699/6984/lei-ordinaria-n-6984-2017-dispoe-sobre-o-programa-de-regularizacao-bairro-legal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 out. 2018.

FOLLE, Ediane; ANTONINI, Sabrina. Chapecó Notícias – **1ª Edição, 14/07/2021.**

Entrevista concedida a Fábio Schardong. Rádio Chapecó, Chapecó, [on-line], 14 de julho de 2021. Disponível em:

<https://www.facebook.com/radiochapeco/videos/1186704578463307>. Acesso em: jul. 2021.

CORDEIRO, A. M.; OLIVEIRA, G. M.; RENTERÍA, J. M.; GUIMARRÃES, C. A. **Revisão sistemática: uma revisão narrativa.** Rev. Col. Bras. Cir., Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 428-431, dez. 2007. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-69912007000600012&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: jun. 2019.

CORREIA, Arícia F.; FARIAS, Talden. **A regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.863-901, jun. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955>. Acesso em: jun. 2017.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: Teoria e prática.** Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2282.pdf. Acesso em: 01 dez. 2017.

DIÁRIO DO IGUAÇU. **“Nós estamos abandonados aqui”, dizem moradores do Loteamento Expoente.** Portal Diário do Iguaçu [on-line], 21 de novembro de 2014.

Disponível em: <https://diregional.com.br/diario-do-iguacu/cotidiano/nos-estamos-abandonados-aqui-dizem-moradores-do-loteamento-expoente>. Acesso em: jan. 2021.

DIÁRIO DO IGUAÇU. **Loteamento Cadore: Impasse perto do fim.** Portal Diário do Iguaçu [on-line], 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://diregional.com.br/diario-do-iguacu/cotidiano/2021-05-10-loteamento-cadore-impasse-perto-do-fim>. Acesso em: mai. 2021.

D’OTTAVIANO, Maria Camila L.; SILVA, Sérgio Luís. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões.** Planejamento e Políticas Públicas – PPP [online], n. 32, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172>. Acesso em: jun. 2019.

EMI nº 20/2016 MCidades MP CCPR. Legislação Informatizada – Medida provisória Nº 759, de 22 de dezembro de 2016 – Exposição de Motivos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: jun. 2019.

FACCO, Janete; FUJITA, Camila; BERTO, Luiz J. **Agroindustrialização e urbanização de Chapecó-SC (1950-2010): Uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais.** Revista de Desenvolvimento Regional, Santa Cruz, v.19, n.1, p.187-215, jan./abr., 2014. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/2481/3319>. Acesso em: mai. 2019.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade Comentado.** São

Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das cidades. 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Es tatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: ago. 2019.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: dez. 2017.

FERRARA, Luciana N.; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicações frente às demandas da urbanização de interesse social. In: LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. (coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.** 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

FERRARA, Luciana N.; GONSALES, Talita A.; COMARU, F. A. **Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo.** Caderno das Metrópoles. [online]. 2019, vol.21, n.46. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962019000300807&script=sci_arttext&fbclid=IwAR3X7OYZwf5JyvwMvZwYHTN3ong2ZekSSuhboiec3BmDO1ZJIQo5GSKJ7q0#B20. Acesso em: ago. 2019.

FERREIRA FILHO, Paulo S. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.10, n.3. p.1449-1482, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32040>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: jun. 2017.

FERREIRA, João S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru, SP. **Anais [...]** Bauru, SP: UNESP, SESC, 2005. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em: ago. 2019.

FERREIRA, João S. W.; MOTISUKE, Daniela. **A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial.** In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento. São Paulo, SP: Anna Blume/Instituto Pólis/PUCCAMP, 2007. p. 33-88.

FERREIRA, João S. W. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana.** In: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Orgs.). Curso a distância: planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 11-30.

FERREIRA, João S. W. **A política habitacional e a agenda urbana no Brasil: caminhos para reflexão.** E-metropoles [on-line], nº 30, ano 10, jun. 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/290?name=a-politica-habitacional-e-a-agenda-urbana-no-brasil>. Acesso em: ago. 2019.

FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafio ao planejamento urbano no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FUJITA, Camila. **Chapecó: estrutura e dinâmica de uma cidade média no oeste catarinense**. GEO UERJ, Rio de Janeiro, n.24, v.11. jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/6918>. Acesso em: jun.2018.

FUJITA, Camila; RIGON, Matheus J. **Desigualdade social, segregação espacial e impactos ambientais em uma cidade média: o caso dos assentamentos precários em Chapecó-SC**. In: Anais do XII Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisa sobre a Globalização e Território, 2012, Belo Horizonte. Anais do XII Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisa sobre Globalização e Território, 2012.

FUJITA, Camila; RIGON, Matheus J.; CEOLIN, Sinara. As políticas públicas de habitação em Chapecó-SC e as desigualdades sociais: da produção ao enfrentamento. 2º Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto alegre, mai. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2016/2019**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: jun. 2021.

GARCIA, Candelária Maria R. [S.I.: s.n.], 1 vídeo (ca. 2h44min.). Publicado pelo canal IBDU Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Transmitido em 26 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MJ91RKQPp1E>. Acesso em: jul. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2 ed. São Paulo: Avercamp, 2014.

GONÇALVES, Rafael, S. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Estudos Avançados [online]. 2009, v. 23, n. 66. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017. Acesso em: jun. 2019.

GOULART, Oliveira Jefferson; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. **Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade**. Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.7, n.1, p. 122-135, 2015. ISSN 2175-3369. DOI 10.1590/2175-3369.007.001.A008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692015000100122&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 dez. 2018.

GUIMARRÃES, Virgínia T. **Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.626-655, abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27143>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27143>. Acesso em: jun. 2017.

G1. Ministro diz que recursos do Minha Casa, Minha Vida só duram até junho. In: G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/24/ministro-diz-que-recursos-do-minha-casa-minha-vida-so-duram-ate-junho.ghtml>. Acesso em: jun. 2019.

HARVEY, David. **Direito à Cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: nov.2017.

HASS, Monica. O linchamento que muitos querem esquecer: Chapecó, 1950-1956. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria (Orgs.). **O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade**. Ciências Sociais Unisinos, v.44, n.3, p.208-219, set./dez. 2008. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5285. Acesso em: dez. 2018.

HENRIQUES, Ricardo. (Coord.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio S. **Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.482-516, abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27233>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233>. Acesso em: jun. 2017.

IMPARATO, E.; SAULE JÚNIOR, N. **Regularização Fundiária de Terras da União**. In: ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/chapeco/panorama>. Acesso em: dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA (IBGE). **Nova proposta de classificação territorial mostra Brasil menos urbano**. 2017. In: Agência IBGE notícias [on-line]. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15007-nova-proposta-de-classificacao-territorial-mostra-um-brasil-menos-urbano>. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**.

Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados Subnormais: 2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>. Acesso em: nov. 2020.

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. Lua Nova, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, mar. 1986. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: jun. 2019.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. 10 ed. Ática: São Paulo, 2014.

KOLLING, Rose Mari S. **Construção de cidadania a partir de territorialidade no Bairro Pinheiro de Chapecó**. 2005. Monografia (Graduação em Assistência Social) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2005.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1993.

KRUG, Jeferson Luiz. **O novo marco legal de regularização fundiária: um estudo de caso do Programa Lar Legal do Estado de Santa Catarina**. 2020. Monografia de Especialização (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Diretoria de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2020.

LALANA, Mara. **O processo de regularização fundiária de áreas públicas invadidas como garantia do acesso à moradia**. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2015.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 1. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henry. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2. ed. Tradução de Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMNG, 2016.

LEITÃO, Sérgio. Por que o minha casa minha vida levou as pessoas para longe? [on-line]. Nexo Jornal. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Por-que-o-Minha-Casa-Minha-Vida-levou-as-pessoas-para-longo?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo. Acesso em: fev. 2019.

LEITE, Débora C. **Diagnóstico da disposição final dos resíduos sólidos urbanos na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2009.

LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. (coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017**. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIMA, Adriana N. V. **Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia**. (Tese em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2021.

MAGRO, Aline Fátima N.; BOTTIN, Fernanda. **O trabalho do assistente social na política habitacional: relato do trabalho técnico social desenvolvido com os beneficiários do Residencial Quatro Estações, do Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Chapecó – SC**. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais: 40 anos da Virada do Serviço Social. Brasília, out.-nov., 2019.

MALHEIROS, Rafael T. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo, 2018.

MARCUSE, P. **O caso contra os direitos de propriedade**. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Direito à terra ou direito à cidade**. In: *Direito à terra ou direito à cidade? A cidade é nosso palco de luta e muito pouco sabemos sobre ela: terra urbana é terra urbanizada*. Cultura Vozes, Petrópolis: Ed. Vozes, v.89, n.6, 1985.

MARICATO, Ermínia. **O estatuto da cidade periférica**. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. (Org). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das cidades. 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: ago. 2019.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estudos Avançados*, v.17, n.48, mai/ago. 2003. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013. Acesso em: jun. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: CASTRIOTA, Leonardo B. (Org.). *Urbanização Brasileira – Redescobertas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003. Disponível em: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf. Acesso em: set. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. [S.I.: s.n.], 1 vídeo (ca. 47 min.). Publicado pelo canal Café Filosófico CPFL. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=85DwL_ZIEew&t=1312s. Acesso em: jun. 2019.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978. 9ª ed. 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4407994/mod_resource/content/2/MARTINS-Jose%20de%20Souza_O-Cativo-da-Terra_cap-1.pdf. Acesso em: ago. 2019.

MATIELLO, Alexandre M.; VILLELA, Ana L. V.; FUJITA, Camila; OTSUCHI, Cristina; ALBA, Rosa S. **Chapecó/SC: o agronegócio, o setor terciário em expansão e a crescente desigualdade socioespacial**. In: SPOSITO, Maria E. B.; MAIA, Doralice S. (Orgs.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Dourados e Chapecó*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

MATIELLO, Alexandre M.; VILLELA, Ana L. V.; PELLEGRIN, Luana S. **Habitação de Interesse Social em Chapecó: Idas e Vindas**. In: VILLELA, Ana L. V.; NASCIMENTO, Ederson (Org.) *Território e sociedade: novos estudos sobre Chapecó e região*. Novas Edições Acadêmicas. ISBN 9786139629589. 2018.

MATTOS, Fernanda C. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento do acesso à terra urbana**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MENDONÇA, Cláudia A. L. **Intervenções em área de risco**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Claudio Ari. **Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade**. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.437-462, abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.26883>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26883>. Acesso em: jun. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sócios de construtora e incorporadora de Chapecó são condenados por venda irregular de imóveis**. [on-line], 18 de maio de 2021. Disponível em:

<https://mpsc.mp.br/noticias/socios-de-construtora-e-incorporadora-de-chapeco-sao-condenados-por-venda-irregular-de-imoveis->. Acesso em: mai. 2021.

MONTEIRO, Ricardo. **Habitação e integração urbana: um estudo de caso em programas habitacionais no município de Chapecó-SC.** (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2006.

MOSKI, Luciane. **Os impactos da remoção nas famílias da comunidade do Lajeado São José.** 2009. Monografia (Graduação em Assistência Social) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2009.

MORETTI, Ricardo; AMORE, Caio S. **Direito à legalidade e retomada do controle público sobre a produção da cidade.** @Brcidades.[online]. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/direito-legalidade-e-retomada-do-controle-publico-sobre-producao-da-cidade/>. Acesso em: ago. 2019.

MORETTI, Julia A. Usucapião pró-moradia como instrumento de regularização de interesse social – perspectivas e desafios a partir da Lei nº 13.465/2017. In: LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. (coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.** 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

NAKANO, Kazuo. A lei que dispensa vistoria técnica de casas de baixa renda. [Entrevista concedida a] Camilo Rocha. Nexo jornal. 15 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/08/15/A-lei-que-dispensa-a-vistoria-t%C3%A9cnica-de-casas-de-baixa-renda?fbclid=IwAR3EL9Ozw2KoGbYuPYL5kdT1vgGY0KftZuE5L0mA5w6NxJV3js-yqsCSic>. Acesso em: ago. 2019.

NASCIMENTO, Ederson. **A segregação socioespacial em Chapecó: formação histórico-geográfica e tendências contemporâneas.** In: NASCIMENTO, E. ; VILLELA, A.L.V. (Orgs.). **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano regional.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2017.

NASCIMENTO, Ederson. **Chapecó: evolução urbana e desigualdades socioespaciais.** In: BRANT, M. ; NASCIMENTO, E. (Orgs). **Oeste de Santa Catarina: território, ambiente e paisagem.** São Carlos: Pedro & João Editores, UFFS, 2015.

NASCIMENTO, Ederson; KOVALSKI, Daniela. **Contrastes de uma “cidade dentro da cidade”: as desigualdades socioespaciais no bairro Efapi, em Chapecó.** In: NASCIMENTO, Ederson; VILLELA, Ana Laura V.; MAIA, Cláudio M. (eds.) **Território e Sociedade: Novos estudos sobre Chapecó e região.** 1 ed. Novas Edições Acadêmicas, 2018.

NASCIMENTO, Mariana C. G. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NEGRI, Fabiana L. ANDRADE, Iraci. **A Política de Habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza.** In: SIGNORI, Andréia A. BOSENBECKER, Luciana. UCZAI,

Pedro F. (Orgs.). *Chapecó uma cidade transformadora*. Prefeitura Municipal de Chapecó: Gestão 2001 – 2004. Chapecó, 2004.

OLIVEIRA, Sueli T. **Uma visão crítica discursiva da Guerra do Contestado (1912-1916)**. 2017. Tese (Doutorado em Língua Portuguesa) – Programa de Pós-Graduação em Língua Portuguesa – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

OREIRO, José L. **A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica**. *Estudos Avançados*, v.31, n.89, p.75-88, mar. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>. Acesso em: jun. 2019.

PACE, Richard. **Abuso científico do termo “caboclo”? Dúvidas de representação de autoridade**. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v.1, n.3, p.79-92, dez. 2006. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S1981-81222006000300004>. Acesso em: nov. 2019.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. **A Regularização do Parcelamento do Solo de Loteamentos Públicos: Um Estudo Baseado no Projeto do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho em Chapecó/SC**. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 7, nº 2, 2017.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. **Gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC**. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.12, p. 679-699, abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.43125>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43125>. Acesso em: ago. 2020.

PILOTTO, Angela S.; GONÇALVES, Renata R.D.; POLLINI, Paula B. P. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus controles, limites e possibilidades. In: LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. (coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017**. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

PMC – PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social 2011**. Chapecó, SC. Disponível em: <https://web.chapeco.sc.gov.br/documentos/Documentos/Acesso%20%C3%A0%20Informa%C3%A7%C3%A3o/docs/Habita%C3%A7%C3%A3o/plano%20habitacional.pdf> . Acesso em: jun. 2019.

POYER, Viviani. **Fronteiras de uma guerra: imigração, diplomacia e política internacional em meio ao movimento social do contestado 1907-1918**. 2018. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História – Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

RECHE, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó/SC**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RECHE, Daniella; SUGAI, Maria Inês. **A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil**. In: X

Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008, Barcelona. Anais... Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/257.htm>. Acesso em: ago. 2019.

RENK, Arlene; WINCKLER, Silvana. A formação socioeconômica da região Oeste de Santa Catarina – uma narrativa acerca de franjas e retalhos da identidade regional. Cadernos do CEOM, Chapecó, v.31, n.49, p.10-22, dez. 2018.

RIBEIRO, Tarcyla F. **A propriedade privada no capitalismo sob dominância financeira no Brasil**: uma análise a partir do novo marco normativo nacional de regularização fundiária. In: UNGARETTI, D. et al. Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/propriedades-em-transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil-1443>. Acesso em: jun. 2019.

RIGON, Matheus J.; FUJITA, Camila; VILLELA, Ana L. V.; MATIELLO, Alexandre M. Planejamento Urbano e Ações sobre Área de Habitação Irregular: o caso de Chapecó-SC, entre 1990 e 2010. In: III Seminário Integrado: ensino, pesquisa e extensão Ética e Ciência nas diferentes dimensões da educação superior, 2011, Chapecó. Anais III Seminário Integrado: ensino, pesquisa e extensão, 2011.

RODRIGUES, Arlete, M. **A regularização fundiária de interesse social como possibilidade de realização do direito à cidade**. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, 14, 2016, Barcelona. Anais [...] Barcelona: Universitat de Barcelona. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_arletemoyses.pdf. Acesso em: nov. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.13, n.4, p. 100-11, dez.1999. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400011>. Acesso em: fev. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Para além da lei**: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia.; LINS, Sonia C.; PILAR, Maria; SANTOS, Murilo da Costa. (Org.). Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel S.A., 1997.

ROLNIK, Raquel. **Paralisação dos caminhoneiros escancara os limites da opção rodoviária**. In: A cidade é nossa. [S.I.], 28 mai. 2018. Disponível em <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2018/05/28/paralisacao-dos-caminheiros-escancara-os-limites-da-opcao-rodoviaria/>. Acesso em: mai. 2018.

ROLNIK, Raquel; MENDONÇA, Pedro Henrique R. Lei de Anistia, um instrumento de não-planejamento da cidade. Labcidade. 30 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/lei-de-anistia-um-instrumento-do-nao-planejamento-da-cidade/?fbclid=IwAR1Uns7L56J6jsi0Lo3kkuLvFAtxlcSEIhF-19fbbMdXB2CcX_Dd5pEqzE. Acesso em: set. 2019.

RUFINO, M. B. C., KLINTOWITZ, D. C.; MENEGON, N. M.; UEMURA, M. M.; FERREIRA, A. C.; FRIGNANI, C.; BARRETO, F. **A produção do programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?** In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (org). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 103 – 130. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/minha-casa-e-a-cidade-avaliacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-em-seis-estados-brasileiros/>. Acesso em: jun. 2019.

SANTOS, Paulo, G. **Acesso à cidade: a politização do direito nos processos de regularização fundiária em Belo Horizonte**. 2014. Tese (Doutorado em Democracia no Século XXI) – Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

SARLET, Ingo W.; PRESTES, Vanesca B. **Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/2017 e proibição de retrocessos**. Consultor Jurídico [on-line]. 20 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: mar. 2021.

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVEL, C. **Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito À Cidade**. 1. ed. Santiago: Chile - Habitat International Coalition, v. 1, 2010. p. 257-271. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

SCHIFFER, S. T. R. **Novos instrumentos de gestão urbana: entre as transformações socioeconômicas e a participação de organizações sociais**. In: 52º Congresso Internacional de Americanistas, 2006, Sevilha. *Novas dimensões da indústria e do urbano nas metrópoles latino-americanas*. v. 1. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SCHVAMBACH, Janaina; TIMM, André. **100 Breves Imaginários: centenário de Chapecó**. Chapecó – Edição do autor. ISBN 978-85-922500-0-3. 2017.

SESSÃO ORDINÁRIA – 23/09/2019, 2019. 1 vídeo (ca. 2h09min.). Publicado pelo canal Câmara Municipal de Chapecó. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pQeQGVtS49I>. Acesso em: set. 2019.

SISTEMA DE HABITAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO – DIRETORIA DE HABITAÇÃO CHAPECÓ, 2020. Disponível em: <https://chapeco.sishabi.com.br/publicos/habitacao>. Acesso em: dez. 2020.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Os ricos e o Brasil:** o que não sabemos e o que deveríamos saber. BIB, São Paulo, n. 85, jul. 2018. p. 5-26. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/current-issue/11107-os-ricos-no-brasil-o-que-sabemos-o-que-nao-sabemos-e-o-que-deveriamos-saber>. Acesso em: set. 2019.

PRESTES, Vânesca B. **Corrupção urbanística:** um problema que assola as cidades. In: Justificando. Disponível em: http://www.justificando.com/2019/06/18/corruptcao-urbanistica-um-problema-que-assola-as-cidades/?fbclid=IwAR2ta2t0nDt_YpOAZJ4IvSTs4HjSC1kj3Wg3NQDQTROFauz20JSSupg uiqo. Acesso em: jun. 2019.

TAVOLARI, Bianca. M. D. **Direito e cidade:** uma aproximação teórica. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2015.

TAVOLARI, Bianca M. D. **Função social da propriedade:** Constituição a gosto do freguês? In: Folha de São Paulo. [S.I.], 27 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/09/funcao-social-da-propriedade-constituicao-a-gosto-do-fregues.shtml>. Acesso em: set. 2019.

TAVOLARI, Bianca M. D. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual.** CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100005. Acesso em: ago. 2019.

TRINDADE, T. A. **Direitos e cidadania:** reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo. 2012, n.87. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: dez. 2018.

TRZCINSKI, Claudete; AMARAL, Augusto J. **Política Habitacional de Interesse Social no recorte da segregação socioespacial e os efeitos da violência social.** II SNDR. Colóquio Revista do Desenvolvimento Regional. Taquara – RS, jan. 2019.

VALENTINI, Regina D.; FACCO, Janete; CONDE, Queila R. **Habitação de Interesse Social e a integração urbana no Município de Chapecó.** In: NASCIMENTO, E. ; VILLELA, A.L.V. (Orgs.). Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano regional. São Carlos: Pedro & João Editores, 2017.

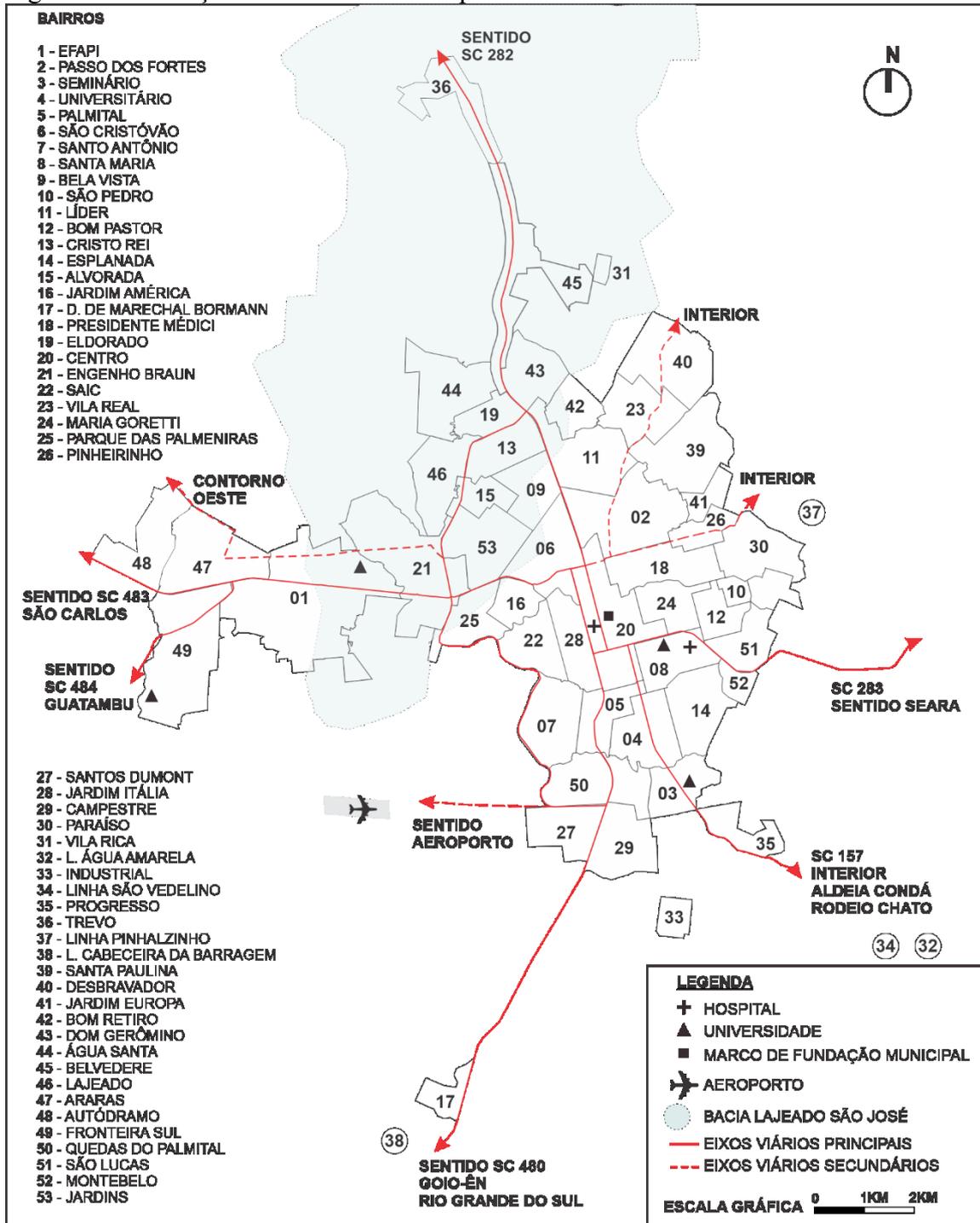
VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes:** da transição democrática ao mal-estar constitucional. São. Paulo: Cia das Letras, 2018

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1998.

APÊNDICE A – Localização dos Bairros em Chapecó-SC

Figura – Localização dos Bairros em Chapecó-SC



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2021. Sistematizado pela autora.

APÊNDICE B – Quadro de Processos Legislativos

Quadro de Processos legislativos anos 70, 80, 90, até 2010 da Política Habitacional

Processos Legislativos de					
Ano	Legislação	Procedimento	Bairro	Localidade	Categoria
1975	Lei nº 44	Contração de empréstimo para obras (BNH)	-	-	Aporte Financeiro
1982	Lei nº 5	Convênio COHAB construção HIS	-	-	Aporte Financeiro
1989	Lei nº 3048	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Colina do Sol	Efapi	-	Doação de Terra
	Lei nº 3048	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Primavera	Presidente Médici	-	Doação de Terra
	Lei nº 3048	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Nova Horizonte	Santo Antônio	-	Doação de Terra
1990	Lei nº 04	Plano Diretor	-	-	Plano Diretor
	Lei nº 3139	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Alto Alegre	-	-	Doação de Terra
1991	Lei nº 3269	Doação de Terras a COOPEROESTE	Presidente Médici	-	Doação de Terra
	Lei nº 3313	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Primavera	Santo Antônio	-	Doação de Terra
1994	Decreto nº 3854	Doação de Terras a Sociedade Comunitária de Habitação Popular Alto Alegre	São Pedro	-	Doação de Terra
1995	Lei nº 3654	Instituição do Conselho Municipal de Assistência Social	-	-	Controle Social
1996	Decreto nº 4433	Regulamentação do Fundo Municipal para Habitação Popular			Gestão Financeira
	Lei nº 3684	Contração de empréstimo para obras COHABSC - Executivo Municipal como financiador de Unidade Habitacionais	-	-	Aporte Financeiro

	Lei nº 3692	Contração de empréstimo para obras COHABSC - Executivo Municipal como financiador de Unidade Habitacionais	-	-	Aporte Financeiro
	Lei nº 3723	Regularização Fundiária de Loteamento Popular	Efapi	Loteamento Popular Colina do Sol	Regularização Fundiária
	Lei nº 3729	Regularização Fundiária de Loteamento Popular	Santo Antônio	Loteamento Popular Novo Horizonte	Regularização Fundiária
1998	Portaria nº 455	Comissão Municipal de Regularização Fundiária	-	-	Gestão
1999	Lei nº 4027	Desafetação e Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Líder	Loteamento Popular II	Regularização Fundiária
	Lei nº 4029	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Thiago	Loteamento Juliana	Regularização Fundiária
	Lei nº 4030	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Palmital	Loteamento Palmital	Regularização Fundiária
	Lei nº 4036	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Líder	Loteamento Popular II	Regularização Fundiária
	Lei nº 4066	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Santo Antônio	Loteamento Nossa Senhora de Lourdes	Regularização Fundiária
	Decreto nº 6912	Instituição do Comissão de Regularização de Terras	Distrito Goio-Ên	-	Controle Social
	Lei nº 3964	Combate a desigualdade de gênero na agenda habitacional	-	-	Planejamento e Gestão
2000	Lei nº 4139	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Presidente Médici	Loteamento Popular Girassol	Regularização Fundiária
	Decreto nº 8035	Programa Morar Legal	-	-	Programa de Regularização Fundiária
2001	Lei nº 4280	Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Esplanada	Loteamento Alto da Boa Vista	Regularização Fundiária
	Decreto nº 9589	Instituição do Conselho de Habitação	-	-	Controle Social
	Decreto nº 9595	Realocação de famílias para fins de HIS	Jardim América para Efapi	-	Realocação Habitacional

	Lei nº 4515	Instituição do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH/PSHIS)	-	-	Programa de Habitação de Interesse Social e Gestão Financeira
	Decreto nº 11.182	Declaração de imóvel como de utilidade pública para fins de desapropriação (HIS e Regularização Fundiária)	Rural	Fazenda Campina do Gregório	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 11.339	Desapropriação por fim de interesse público (HIS e Regularização Fundiária)	Rural	Fazenda Campina do Gregório	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 11.194	Desapropriação por fim de interesse público (HIS e Regularização Fundiária)	-	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 11.298	Desapropriação por fim de interesse público (HIS e Regularização Fundiária)	-	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
2002	Decreto nº 11.337	Desapropriação por fim de interesse público (HIS e Regularização Fundiária)	-	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 11.338	Desapropriação por fim de interesse público (HIS e Regularização Fundiária)	-	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Lei Complementar nº 153	Inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor	-	-	Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional (ZEIS)
2003	Lei Complementar nº 191	Desafetação e Alienação para Regularização Fundiária de HIS	Efapi	Loteamento Elias Gallon	Regularização Fundiária
	Lei Complementar nº 171	Regularização Edilícia de edificações irregulares e clandestinas	-	-	Regularização Edilícia
2004	Lei nº 202	Plano Diretor	-	-	Plano Diretor
2005	Lei n 244	Regularização Edilícia de edificações irregulares e clandestinas	-	-	Regularização Edilícia

	Lei nº 4869	Município recebe áreas de terra em doação para regularização fundiária	Seminário	-	Recebimento de Doação de Terras para Regularização Fundiária
	Decreto nº 14948	Declara imóvel de IS para fins de desapropriação para Regularização Fundiária	Seminário	Loteamento Aline	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Lei nº 4912	Concessão do Direito Real de Uso aplicada a uma área específica Unochapecó/Efapi	-	-	Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional (CDRU)
	Lei nº 4930	Orçamento para Fundo de Habitação Popular	-	-	Gestão Financeira
2006	Decreto nº 15.497	Declaração de imóvel de utilidade pública para desapropriação	Santo Antônio	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 15.498	Desapropriação por utilidade pública para Regularização Fundiária	Santo Antônio	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Decreto nº 15.722	Declarado de interesse social para fins de desapropriação para fins de habitação e regularização fundiária	-	-	Desapropriação por interesse público HIS e RF
	Lei nº 255	AEIS para parcelamento do solo	Distrito Marechal Bormann	Loteamento Nova Vida II	Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional Demarcação AEIS
	Lei nº 5021	Termo de Cooperação com a CEF	-	-	Gestão Financeira
2007	Lei nº 5206	Desafetação e Alienação de bens público para uso de HIS	Efapi	Loteamento Jardim do Lago	Regularização Fundiária
	Lei nº 5207	Desafetação e Alienação de bens público para uso de HIS	Passo dos Fortes	Loteamento Belo Horizonte	Regularização Fundiária
	Lei nº 5307	Desafetação e Alienação de bens público para uso de HIS	Cristo Rei	Loteamento Popular Wagner	Regularização Fundiária
	Lei nº 5307	Desafetação e Alienação de bens público para uso de HIS	Paraíso	Loteamento Popular Carolina	Regularização Fundiária
	Lei nº 5317	Desafetação e Alienação de bem imóvel para fins de Regularização Fundiária	Paraíso	Loteamento Popular Carolina	Regularização Fundiária

	Lei nº 5317	Desafetação e Alienação de bem imóvel para fins de Regularização Fundiária	Efapi	Loteamento Popular Paraty	Regularização Fundiária
	Lei nº 5319	Desafetação e alienação de área pública de uso especial para fins de HIS	Efapi	Loteamento Auri Bodanese	Regularização Fundiária
	Lei nº 5339	Desafetação e alienação de área pública de uso especial para fins de HIS	Seminário	-	Regularização Fundiária
	Lei nº 5340	Desafetação e alienação de área pública de uso especial para fins de HIS	SAIC	Loteamento SAIC	Regularização Fundiária
2008	Lei nº 5408	Alienação de bens imóveis para fins de Regularização Fundiária de IS	Efapi	Rua Elias Gallon	Regularização Fundiária
	Lei nº 5443	Alienação de bens imóveis para fins de Regularização Fundiária de IS	Seminário	-	Regularização Fundiária
	Lei nº 5455	Alienação de bens imóveis para fins de Regularização Fundiária de IS	Efapi	Loteamento Sereno Soprana	Regularização Fundiária
	Decreto nº 17.695	Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento de Obras	-	-	Controle Social
	Lei Complementar nº 328	Regularização Edilícia de edificações irregulares e clandestinas	-	-	Regularização Edilícia
	Lei nº 5472	Criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	-	-	Gestão Financeira
	Lei nº 5575	Desafetação e alienação de área pública de uso especial para fins de HIS	Maria Goretti	Loteamento Popular Maria Goretti	Regularização Fundiária
	Lei nº 5617	Desafetação e alienação de área pública de uso especial para fins de HIS	Maria Goretti	Loteamento Popular Maria Goretti	Regularização Fundiária
	Lei Complementar nº 345	Alteração do PDC para critérios de desafetação de áreas doadas ao município nos parcelamentos de solo	-	-	Gestão

2009		para destinação de HIS e Regularização Fundiária			
	Lei nº 5639	Alienação de bens imóveis para fins de Habitação de IS	Esplanada		Regularização Fundiária
	Lei nº 5658	Alienação de bens imóveis para fins de Habitação de IS	Universitário	Loteamento Albatroz	Regularização Fundiária
	Lei nº 5658	Alienação de bens imóveis para fins de Habitação de IS	Paraíso	Loteamento Popular Girassol	Regularização Fundiária
	Lei nº 5658	Alienação de bens imóveis para fins de Habitação de IS	Efapi	Loteamento Popular Elias Gallon	Regularização Fundiária
	Lei nº 5586	Receber áreas de doação e dação para fins de regularização fundiária – Baixada dos Fortes	-	-	Recebimento de Doação de Terras para Regularização Fundiária
	Decreto nº 20889	Definição do uso regular do solo em áreas públicas visando coibir ocupações informais e irregulares	-	-	Gestão
	Decreto nº 21430	Suspensão do recebimento de projetos de interesse social	-	-	Gestão
	Lei nº 5503	Criação do Fundo de Regularização Fundiária	-	-	Gestão Financeira
Lei nº 339	Cria a Secretaria de Habitação do município de Chapecó			Planejamento e Gestão	
2012	Lei nº 6338	Substituição de CDRU Unochapecó/Efapi por Alienação para regularização fundiária	-	-	Regularização Fundiária

Fonte: Leis Municipais. Sistematizado pela autora.

APÊNDICE C – Acesso Mapa Virtual

O acesso ao mapa virtual se dá pelo QRCode disponível, ou pelo link.

No arquivo, é possível manusear a sobreposição de layers que estão disponíveis.



Fonte: Sistematização de dados feita pela autora.

Link de acesso:

https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1hOVVxd641JNUzxMstMz_rpmoSUtWg_im&usp=sharing

Layers que podem ser acionados em que constam as descrições por área:

- 2020 PMC – Áreas Irregulares Identificadas: correspondente às áreas identificadas pela Prefeitura Municipal de Chapecó;
- 2020 PMC – Áreas Irregulares em Processo de Regularização: corresponde às áreas identificadas pela Prefeitura Municipal de Chapecó em que estão sendo andamento os projetos urbanísticos e registrais de regularização;
- 2019 IBGE - Aglomerados Subnormais: correspondente às áreas formadas pelo conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, identificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com as características dessa conformação territorial;
- 2020 Ministério Público – Loteamentos Clandestinos: correspondentes às áreas em que há processos de ação civil pública movidos pelo MP;

- PD 2014 – AEIS para fins de Regularização Fundiária: correspondente ao mapa Anexo XIV-A – Áreas Especiais de Interesse Social para Fins de Regularização Demarcadas até janeiro de 2004 do Plano Diretor de Chapecó de 2014;

- PD 2014 - Projetos Habitacionais Irregulares: correspondente ao mapa Anexo XIV-B do Cadastro de Áreas e Projetos Habitacionais Irregulares do Plano Diretor de Chapecó de 2014;

- 2020 PMC Áreas Regularizadas (2017 – 2020): correspondente às áreas que tiveram seus processos de regularização fundiária de interesse social entre os anos de 2017 – 2020;

- Programa Minha Casa Minha Vida: correspondente a localização dos condomínios, edificações e unidades habitacionais da Faixa 1 do PMCMV;

- Principais vias; e

- Apoio institucional.

APÊNDICE D – Caracterização das Áreas em Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social

Quadro de caracterização das áreas em processo de regularização fundiária de interesse social

Identificação Figura 21 Mapa	Área 44 – Baixada dos Fortes	
Bairro	Parque das Palmeiras	
Histórico de formação	Ocupação inicial em área privada aproximadamente em 1990 (RIGON et al., 2011). Intensifica-se em 2000 com fechamento do lixão (LEITE, 2009). Identificada como Aglomerado Subnormal pelo IBGE de 2020.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 5586/2009 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 3. Lei Complementar nº 549/2015 4. Lei Complementar nº 608/2017 5. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental Prévia (LAP) APP por declividade APP por curso d'água	
Dimensão Jurídica /Registral	Usucapião Coletivo concedido à Associação de Moradores de Áreas Irregulares, Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó. Ação Judicial nº 018.05.002161-0.	
Matrícula	nº 97855	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Gravame AEIS pela Lei Complementar nº 608/2017 - Revogada	
Quantidade de Quadras	7 quadras (5281; 5282; 5283; 5292; 5291; 5290; 5516)	
Quantidade de Lotes	80	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	20.460,07 m ²	43,399%
Área Total Uso Público	5.561,64 m ²	11,25%
Área Contorno Viário	2.852,83 m ²	5,77%
Área Remanescente	20.559,47 m ²	41,59%
Área Total Loteamento	49.434,01 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	118,02 m ²	
Testada de Lote	2,09 m ²	
Largura de Vias Públicas	3,13 m ²	
Reserva Ambiental	APP – faixa marginal de 15 metros para lado desde a borda da calha do leito regular (at. 64 e 65 do Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012)	
Outros	Dispensa de equipamentos públicos e comunitários	

Informação Complementar	Segundo informações disponibilizadas em 6.10.2021, novo procedimento de Reurb-S foi instaurado para a área.	
Identificação Figura 21 Mapa		
	Área 45 – 25 de Julho	
Bairro	Efapi	
Histórico de formação	Ocupação de áreas públicas por volta dos anos 2000 decorrente do reassentamento de população de outras áreas da cidade (RIGON et al., 2011; LALANA, 2015).	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Complementar nº 521/2013 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 3. Lei Complementar nº 598/2017 4. Lei Complementar nº 637/2018 5. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO) Área de APP – Curso d'água (Necessária Realocação)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público Ação Civil Pública 0307827 – 33.2016.8.24.0018	
Matrícula	nº 31313	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Parcela gravada como Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014 Gravame de AEIA e AEIS pela Lei Complementar nº 598/2017 – Revogada	
Quantidade de Quadras	4 Quadras (5177; 5177-A; 5178; 4564)	
Quantidade de Lotes	74	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	14.900,29	49,67%
Área Total Uso Público	15.099,71	50,33%
Área Total Loteamento	30.000,00	100%
Descrição de Áreas Públicas – Parte I		
Área do Sistema Viário	7.964,88 m ²	26,55%
Área Verde	1.483,01 m ²	4,95%
Área Total	9.447,89	31,50%
Descrição de Áreas Públicas – Parte II		
Área de Preservação Sanga	4.684,27 m ²	15,60%
Área Especial de Interesse Ambiental (AEIA)	967,55	3,23%
Área Total	5.651,82	18,83%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	140,00 m ²	
Testada de Lote	2,66 m	
Largura de Vias Públicas	3,00 m	
Reserva Ambiental	APP – faixa marginal de 15 metros para lado desde a borda da calha do leito regular (at. 64 e 65 do Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012)	
Informação Complementar	Encaminhado para assinatura de contratos de Regularização Fundiária e Habitacionais.	

	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa	Área 46 – Esperança	
Bairro	Efapi	
Histórico de formação	Programa de urbanização, realizado pelo Município, que entregou aos moradores o Loteamento de Interesse Social Esperança, com lote, casa e asfalto que passou por processo de ocupação das áreas públicas do próprio loteamento (MONTEIRO, 2006; NEGRI; ANDRADE, 2004). Detém também ocupação em outra área pública adjacente que não está inserida no processo de regularização fundiária de interesse social. Parcela da área demarcada como Aglomerado Subnormal pelo IBGE de 2020.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 22.693/2010 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 3. Lei complementar nº 596/2017 4. Lei Complementar nº 620/2018 5. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 57985	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Parcela gravada como Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014 Parcela gravada como AEIS – PDC 2014 Gravame de AEIS pela Lei Complementar nº 596/2017 - Revogada	
Quantidade de Quadras	11 Quadras (4140; 4141; 4142; 4143; 4144; 4145; 4146; 4147; 4148; 4149; 5357)	
Quantidade de Lotes	261	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	55.431,64 m ²	56,72%
Área Total Uso Público	42.252,85 m ²	43,25%
Área Total Loteamento	97.684,49 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional	7.107,32 m ²	7,28%
Área Sistema Viário	28.787,44 m ²	30,49%
Área Verde	5.358,09	5,48%
Área Total	42.252,85	43,25%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	140,00 m ²	
Testada de Lote	2,40 m	
Largura de Vias Públicas	3,00 m	
Reserva Ambiental	Não se aplica	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	

	Loteamento Esperança: Emissão de CRF.	
Identificação Figura 21 Mapa	Área 47 – Vale das Hortênsias III	
Bairro	Efapi	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional no ano de 2001, que concedeu apenas o lote urbano, sem asfalto e com condições urbanas precárias a moradores de áreas irregulares, sendo, à época, aproximadamente 100 famílias, provenientes de distintas regiões do Município (MONTEIRO, 2006; NEGRI; ANDRADE, 2004)	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 22.692/2010 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 3. Lei Complementar nº 635/2018 4. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 57.216	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Parcela gravada como Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014 Gravame de AEIS pela Lei Complementar nº 635/2017 – Revogada	
Quantidade de Quadras	5 Quadras (2747; 2748; 2750; 2751; 2752)	
Quantidade de Lotes	60	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	12.111,48 m ²	61,25%
Área Total Institucional	2.799,85 m ²	14,15%
Área Sistema Viário	4.477,12 m ²	22,64%
Área Remanescente	387,73 m ²	1,96%
Área Verde	Dispensado	
Área Total do Loteamento	19.776,18 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	197,78 m ²	
Testada de Lote	9,68 m	
Largura de Vias Públicas	12,00 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa	Área 48 – Juliana	
Bairro	Thiago - Efapi	
Histórico de formação	Área ocupada – Identificação da ocupação por volta de 1997 e 1998 em que foi instituída regularização por meio do parcelamento (RIGON et al., 2011) Sem informações adicionais.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 4029/1999 2. Decreto nº 20.843/2009 3. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 4. Lei Complementar nº 627/2018 5. Lei Complementar nº 685/2020	

Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 29.373	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Gravame de Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014 Gravame AEIS pela Lei Complementar nº 627/2018 - Revogada	
Quantidade de Quadras	2 Quadras (1642; 4757)	
Quantidade de Lotes	28	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	4.665,07 m ²	91%
Área Total Uso Público	461,03	9%
Área Total Loteamento	5.126,10	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	126,12 m ²	
Testada de Lote	2,16 m	
Largura de Vias Públicas	2,16 m	
Reserva Ambiental	Não se aplica.	
Outros	Autorizada a dispensa das áreas institucional e verde. Situado ao lado de APP.	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 49 – Lajeado São José		
Bairro	Alvorada	
Histórico de formação	Ocupação em área privada por volta dos anos 70 e 80, intensificado em 1998. Identificada como Aglomerado Subnormal pelo IBGE de 2020.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Complementar nº 153/2002 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 3. Lei Complementar nº 609/2017 4. Lei Complementar nº 620/2018 5. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental Prévia (LAO) Licença Ambiental de Operação (LAO) APP – Córrego na divisa fundos do parcelamento e APP – Parcelamento sobre o córrego	
Dimensão Jurídica /Registral	Usucapião Coletivo concedido à Associação de Moradores do Lajeado São José. Ação Judicial nº. 018.03.009915-0	
Matrícula	nº 85937	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		

Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Gravame de AEIA e AEIS pela Lei Complementar nº 609/2017 – Revogada	
Quantidade de Quadras	3 Quadras (5466; 5467; 5468)	
Quantidade de Lotes	62	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	12.484,33 m ²	74,33%
Área Total Uso Público	4.222,25 m ²	25,27%
Área Total Loteamento	16.706,58 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	76,93 m ²	
Testada de Lote	1,13 m	
Largura de Vias Públicas	1,93 m	
Reserva Ambiental	APP com o córrego em curso aos fundos do loteamento – faixa marginal de 30 metros para lado desde a borda da calha do leito regular (at. 64 e 65 do Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012)	
Informação Complementar	Faz parte de um núcleo maior identificado como aglomerado subnormal pelo IBGE em 2020 e faz divisa direta com área ocupada, não reconhecida pelo mapeamento de áreas irregulares da PMC.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 50 – PSH São José		
Bairro	Alvorada	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional para fins de realocação de famílias localizadas em área precária na Área do Lajeado São José que passou por processo de usucapião coletiva. Aprovação do projeto em 2002, finalização em 2006. Identificada como Aglomerado Subnormal pelo IBGE de 2020.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 2. Lei Complementar nº 634/2018 3. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental Prévia (LAP) Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 66957	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Gravame de AEIA e AEIS pela Lei Complementar nº 364/2017 – Revogada	
Quantidade de Quadras	3 Quadras (4164; 4165; 4166)	
Quantidade de Lotes	43	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	9.538,14 m ²	27,78%
Área de Preservação Permanente	6.384,90 m ²	18,59%
Área Total Uso Público	18.414,61 m ²	53,63%

Área Total Loteamento	34.337,65	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional	1.516,81 m ²	4,42%
Área do Sistema Viário	5.793,58 m ²	16,87%
Área Verde	11.104,22 m ²	32,34%
Área Total	18.414,61 m ²	53,63%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	210,00 m ²	
Testada de Lote	10,50 m	
Largura de Vias Públicas	11,89 m	
Reserva Ambiental	APP com o córrego em curso aos fundos do loteamento – faixa marginal de 30 metros para lado desde a borda da calha do leito regular (Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012)	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 51 – Mariana		
Bairro	São Pedro	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 17.381/2007 2. Decreto nº 22.695/2010 3. Lei Complementar nº 632/2018 4. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 15432	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	2 Quadras (1405; 1405A)	
Quantidade de Lotes	25	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	4.786,90 m ²	26,54%
Área Total Uso Público	13.250,85 m ²	73,46%
Área Total Loteamento	18.037,75 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional (2 áreas)	8.573,99 m ²	47,53%
Área Sistema Viário	4.676,86 m ²	25,93%
Área Total	13.250,85 m ²	73,46%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	138,06 m ²	
Testada de Lote	7,42 m	
Largura de Vias Públicas	9,63 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 52 – Nova Vida II		

Bairro	Marechal Bormann	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional para fins de realocação de famílias localizadas em área precária no Quadro Marechal Bormann que passou por processo de usucapião coletiva. Aprovação do projeto em 2006, finalização em 2012 – <i>informação imprecisa sobre a finalização.</i>	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Complementar nº 255/2006 2. Decreto nº 17.380/2007 3. Lei Complementar nº 633/2018 4. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 73885	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame AEIS pela Lei Complementar nº 633/2018 - Revogada	
Quantidade de Quadras	7 Quadras (MB-4387; MB-4388; MB 4389; MB-4390; MB-4391; MB-4392; MB-4393)	
Quantidade de Lotes	101	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	17.359,50 m ²	46,11%
Área Total Uso Público	20.288,026 m ²	53,89%
Área Total Loteamento	37.647,526 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional	5.764,80 m ²	15,31%
Área Sistema Viário	10.870,586	28,87%
Área Verde	3.652,64 m ²	9,71%
Área Total	20.288,026 m ²	53,89%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	140,85 m ²	
Testada de Lote	7,92 m	
Largura de Vias Públicas	7,50 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado. Emissão de CRF.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 53 – São Marcos		
Bairro	Esplanada	
Histórico de formação	Ocupação em área privada por volta de 2003.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Complementar nº 599/2017 2. Lei Complementar nº 620/2018 3. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Privado Ação Civil Pública 0017825- 06.2013.8.24.0018 (acordo 12/2015)	
Matrícula	nº 58861	

TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	6 Quadras (1452; 1454; 4361; 3031; 3031A; 3031B)	
Quantidade de Lotes	42	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	11.405,05 m ²	66,30%
Área Sistema Viário	5.797,70 m ²	33,70%
Área Total Loteamento	17.202,75 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional	2.100,58 m ²	12,21%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	123,22 m ²	
Testada de Lote	3,07 m	
Largura de Vias Públicas	15 m	
Informação Complementar	06.10.2021 – Fase de levantamento de infraestrutura existente e necessária para finalização.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 54 – Alto Paraíso		
Bairro	Esplanada	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional de 2002-2004 (NEGRI; ANDRADE, 2004). Há gravame de Ação Civil Pública pelo MP – <i>sem mais informações.</i>	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Complementar nº 631/2018 2. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 20.078 e nº 61.848	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	1 Quadra (1438)	
Quantidade de Lotes	14	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	2.371,59 m ²	94,63%
Área Sistema Viário	134,62 m ²	5,37%
Área Total Loteamento	2.506,21 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	86,84 m ²	
Testada de Lote	3,20 m	
Largura de Vias Públicas	3 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 55 – Vila Neri		
Bairro	Seminário	

Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional por volta de 2009.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 20.847/2009 2. Lei Complementar nº 636/2018 3. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Sem informações	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 30493	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	1 Quadra (4836)	
Quantidade de Lotes	12	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	1.755,06	33,55%
Área Remanescente de propriedade de Sérgio Henrique Moura e Odete Biffi Moura	1.253,60 m ²	23,96%
Área Sistema Viário	2.224,94 m ²	42%
Área Total Loteamento	5.233,60 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	140,06 m	
Testada de Lote	9,40 m	
Largura de Vias Públicas	7,65 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 56 – Pinheirinho		
Bairro	Pinheirinho	
Histórico de formação	Ocupação de área privada entre 1970 e 1993.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 2. Lei Complementar nº 606/2017 3. Lei Complementar nº 620/2018 4. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Usucapião Coletivo concedido à Associação de Moradores de Áreas Irregulares, Assentamentos e Reassentamentos Urbanos de Chapecó. Ação Judicial nº 018.04.015121-0 (problema na Certidão de Registro Imobiliário – CRI)	
Matrícula	nº 23979	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Parcela gravada como Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014 Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	1 Quadra	
Quantidade de Lotes	25	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		

Área dos Lotes – Usucapião	3.304,27 m ²	54,76%
Área dos Lotes – Escriturados	1.711,24 m ²	28,36%
Área Verde	383,40 m ²	6,35
Área Sistema Viário	635,49 m ²	10,53%
Área Total Loteamento	6.034,41 m ²	100%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	91,51 m ²	
Testada de Lote	1,90 m	
Largura de Vias Públicas	2,00 m	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 57 – Dom José Gomes		
Bairro	Universitário	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional por volta de 2002.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó 2. Lei Complementar nº 595/2017 3. Lei Complementar nº 620/2018 4. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO) APP fazem divisa nas bordas	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 53559	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014 Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	10 Quadras (4180; 4181; 4182; 4183; 4184; 4185; 4186; 4187; 4188; 5367)	
Quantidade de Lotes	131	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	27.677,70 m ²	46,13%
Área Total Uso Público	32.322,30 m ²	53,87%
Área Total Loteamento	60.000,00 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas – Parte I		
Área Institucional	4.634,91 m ²	7,72%
Área Sistema Viário	16.588,77 m ²	27,65%
Área Verde	4.062,55 m ²	6,77%
Área Total	25.286,23	42,14%
Descrição de Áreas Públicas – Parte II		
Área de Preservação (Riacho)	4.506,92 m ²	7,51%
Área de Preservação (Sanga)	2.529,15 m ²	4,22%
Área Total	7.036,07 m ²	11,73%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	140,00 m ²	
Testada de Lote	3,20 m	
Largura de Vias Públicas	8,00 m	
Reserva Ambiental	Para fins de regularização ambiental, na área localizada dentro dos limites do loteamento, será obrigatória a reserva de Área de Proteção Permanente nas faixas	

	marginais dos cursos d'água com largura mínima de 15 metros para lado desde a borda da calha do leito regular (Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012)	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 58 – Rua Sarandi		
Bairro	Passo dos Fortes	
Histórico de formação	Recebimento da Quadra 2177 na forma de dação de pagamentos de empresa, para quitação dos débitos de Imposto Territorial Urbano – IPTU (Lei nº 4732/2004).	
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 4732/2004 2. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó Sem legislação específica	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Há um curso d'água que corta a quadra	
Dimensão Jurídica /Registral	Sem informações	
Matrícula	nº 51502	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014	
Quantidade de Quadras	1 Quadra (2177)	
Quantidade de Lotes	18	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 59 – Caçador		
Bairro	Eldorado	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional por volta de 2010.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 22.654/2010 2. Lei Complementar 600/2017 3. Lei Complementar 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental de Operação (LAO)	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público Ação Civil Pública 0020535- 96.2013.8.24.0018 (acordo 12/2015)	
Matrícula	nº 67270	
TAC Ministério Público	Sim	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	6 Quadras (4756; 4757; 4758; 4759; 4760; 4761)	
Quantidade de Lotes	80	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	11.578,11 m ²	57,89%
Área Total Uso Público	8.421,89 m ²	42,11%
Área Total Loteamento	20.00,00 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Institucional	1.447,26 m ²	7,24%
Área Sistema Viário	6.074,91 m ²	30,37%
Área Verde	899,72 m ²	4,5%
Área Total	8.421,89 m ²	42,11%
Flexibilização de Parâmetros		

Área de Lotes	140,00 m ²	
Testada de Lote	9 m	
Largura de Vias Públicas	10,00 m	
Informação Complementar	Fica estipulado para efeitos de avaliação imobiliária o valor de R\$ 150,00 o metro quadrado. Fase de assinatura de contratos de Regularização Fundiária e Habitacionais.	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 60 – Morada Verde Vale		
Bairro	São Cristóvão	
Histórico de formação	Loteamento de Interesse Social proveniente de programa habitacional por volta de 2009.	
Legislações Municipais Incidentes	1. Decreto nº 22.691/2010 2. Lei Complementar nº 628/2018 3. Lei Complementar nº 685/2020	
Dimensão Social	Interesse Social	
Dimensão Ambiental	Licença Ambiental Provisória (LAP) Licença Ambiental de Operação (LAO) – pendente	
Dimensão Jurídica /Registral	Domínio Público alienação onerosa aos os moradores	
Matrícula	nº 13288	
TAC Ministério Público	Não se aplica	
Dimensão Urbanística		
Zoneamento	Gravame de AEIS pela Lei Complementar - Revogada	
Quantidade de Quadras	4 Quadras Lei aponta as seguintes quadras:5351; 5352; 5353; 5354 No entanto elas não são compatíveis com as quadras existentes no município. A área apontada nos mapeamentos refere-se as quadras: 4346; 4347; 1225	
Quantidade de Lotes	109	
Descrição de Áreas do Parcelamento do Solo		
Área de Lotes para Habitação	19.022,61 m ²	73,20%
Área Total Uso Público	6.961,43 m ²	26,80%
Área Total Loteamento	25.984,04 m ²	100%
Descrição de Áreas Públicas		
Área Sistema Viário	6.192,77 m ²	23,83%
Área Verde	768,66 m ²	2,97%
Área Total	6.961,77 m ²	26,80%
Flexibilização de Parâmetros		
Área de Lotes	128,24 m ²	
Testada de Lote	6,75 m	
Largura de Vias Públicas	8,14	
Informação Complementar	Descaracterização de recurso hídrico - FATMA (informação constante na documentação da Defensoria Pública)	
Identificação Figura 21 Mapa		
Área 61 – Líder II Rua Berlim		
Bairro	Líder	
Histórico de formação	Inserida no quadrante do processo de aprovação do Loteamento Santa Luzia.	

	Não há mais informações além da área constar nos arquivos municipais como em processo de regularização fundiária de interesse social.
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó
Dimensão Social	Interesse Social
Matrícula	nº 51502
Dimensão Urbanística	
Zoneamento	Gravame de AEIS – PDC 2014
Quantidade de Quadras	1 (Desenho do quadrante do Anexo G)
Quantidade de Lotes	18
Identificação Figura 21 Mapa	
Área 62 - Girassol	
Bairro	Presidente Médici
Histórico de formação	Lei Ordinária nº 4129 de 2000 que incide sobre a o Loteamento Popular Girassol aponta a desafetação e alienação de área de duas quadras institucionais para fins de regularização fundiária.
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei Ordinária nº 4139/2000 Parcelas são citadas em: 2. Lei Ordinária nº 5658/2009 (Art. 1, inciso III) 3. Lei Ordinária nº 6690/2015 (Ar. 1, inciso CVIII)
Dimensão Social	Interesse Social
Matrícula	nº 52.893 e nº 54.649
Dimensão Urbanística	
Quantidade de Quadras	3 (Desenho do quadrante do Anexo G)
Quantidade de Lotes	27
Identificação Figura 21 Mapa	
Área 63 – Rua Inglaterra	
Bairro	Passo dos Fortes
Histórico de formação	Sem informações. Área não identificada pelo Anexo G como irregular. Área constante no Anexo E como em processo de regularização.
Legislações Municipais Incidentes	1. Lei nº 541/2014 - Plano Diretor de Chapecó
Dimensão Social	Interesse Social
Dimensão Urbanística	
Zoneamento	Parcela gravada como Projeto Habitacional Irregular – PDC 2014
Quantidade de Quadras	1 (Desenho do quadrante do Anexo E – Quadra 2119; 490; parcela 489)

Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Chapecó, por meio Diretoria de Regularização Fundiária e Diretoria de Habitação; Câmara de Vereadores; Defensoria Pública da cidade de Chapecó, Ministério Público de Chapecó. Leis Complementares Municipais. Sistematizado pela autora.

APÊNDICE E – Situação dos Processos de Regularização Fundiária Jul.2019

Quadro da situação dos processos de regularização fundiária até julho de 2019

1. Dimensão Social		Quant.
Regularização Fundiária de Interesse Social	Todas	20
2. Histórico de Formação		Quant.
Loteamento de Interesse Social instituído pelo Município de Chapecó	Área 46 – Esperança Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 50 – PSH São José Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri Área 57 – Dom José Gomes Área 58 – Rua Sarandi Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale Área 62 – Girassol	12
Ocupação em Área Pública	Área 45 – 25 de Julho Área 48 – Juliana Parcela da Área 46 - Esperança	3
Ocupação em Área Privada	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 49 – Lajeado São José Área 53 – São Marcos Área 56 – Pinheirinho	4
Ausência de informações	Área 61 – Líder Rua Berlim Área 63 – Rua Inglaterra	2
3. Dimensão Jurídico Registral		Quant.
Usucapião Coletivo	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 49 – Lajeado São José Área 56 – Pinheirinho	3
Desafetação e Alienação Onerosa	Área 46 – Esperança Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 50 – PSH São José Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri Área 57 – Dom José Gomes Área 60 – Morada Verde Vale Área 62 – Girassol	11
Domínio Público sem informação específica	Área 45 – 25 de Julho Área 59 - Caçador	2

Ausência de informações	Área 53 – São Marcos Área 58 – Rua Sarandi Área 61 – Líder Rua Berlim Área 63 – Rua Inglaterra	4
4. Dimensão Ambiental		Quant.
Presença de curso d'água ou recurso hídrico	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 57 – Dom José Gomes Área 58 – Rua Sarandi Área 60 – Morada Verde Vale	7
APP por declividade	Área 44 – Baixa dos Fortes	1
Proteção Ambiental demarcada em Projeto de Regularização		Quant.
Reserva Ambiental ou Área de Preservação Permanente gravada em projeto	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 57 – Dom José Gomes	4
Ausência de informação	Área 58 – Rua Sarandi Área 60 – Morada Verde Vale	2
Licenças Ambientais		Quant.
Licença Ambiental Prévia (LAP)	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho	2
Licença Ambiental de Operação (LOA)	Área 46 – Esperança Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 53 – São Marcos Área 54 – Alto Paraíso Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes Área 59 - Caçador	10
Licença Ambiental de Prévia (LAP) e Licença Ambiental de Operação (LOA)	Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 60 – Morada Verde Vale	3
Ausência de informações	Área 55 – Vila Neri Área 58 – Rua Sarandi Área 61 – Líder II Rua Berlim Área 62 – Girassol Área 63 - Rua Inglaterra	5
5. Planejamento Urbano		Quant.
Legislação Municipal Específica com gravame de AEIS entre 2017 e 2018 com	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 46 – Esperança	16

revogação disposta pela Lei Complementar nº 685/2020	Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 51 - Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 53 – São Marcos Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale	
Gravada como AEIS para fins de Regularização Fundiária no PDC 2014 - Lei nº 541/2014	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 46 – Esperança (parcela) Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 55 – Vila Neri Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes Área 61 – Líder II Rua Berlim	10
Gravada como Projeto Habitacional Irregular no PDC 2014 - Lei nº 541/2014	Área 45 – 25 de Julho (parcela) Área 46 – Esperança Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 58 – Rua Sarandi Área 63 – Rua Inglaterra	6
Ausência de informações	Área 62 – Girassol	1
6. Dimensão Urbanística		Quant.
Ausência de informações	Área 58 – Rua Sarandi Área 61 – Líder II Rua Berlim Área 62 – Girassol Área 63 – Rua Inglaterra	4
Parâmetros Flexibilizados de Loteamento de IS		Quant.
Flexibilização de Parâmetros de Lotes e Vias Públicas		
Lotes com área igual ou inferior a 125 m ² (em desacordo com o mínimo exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 49 – Lajeado São José Área 53 – São Marcos Área 54 – Alto Paraíso Área 56 – Pinheirinho	5
Testada de lote igual ou inferior a 5 metros (em desacordo com o mínimo exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 46 – Esperança	9

	<p>Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 53 – São Marcos Área 54 – Alto Paraíso Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes</p>	
<p>Largura de vias inferior a 12 m – (em desacordo com o mínimo exigido - art. 194 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)</p>	<p>Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 46 – Esperança Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 50 – PSH São José Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale</p>	14
Flexibilização de Áreas Loteamento		Quant.
<p>Área institucional inferior a 12% (em desacordo com o mínimo exigido – art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)</p>	<p>Área 46 – Esperança Área 50 – PSH São José Área 59 - Caçador</p>	3
<p>Dispensa/Ausência de área institucional</p>	<p>Área 44 – Baixa dos Fortes Área 45 – 25 de Julho Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes Área 60 – Morada Verde Vale</p>	9
<p>Área de equipamentos públicos, comunitários e área verde inferior a 5% (em desacordo com o mínimo exigido – art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)</p>	<p>Área 45 – 25 de Julho Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale</p>	3
<p>Dispensa/Ausência de equipamentos públicos, comunitário e área verde</p>	<p>Área 44 – Baixa dos Fortes Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 49 – Lajeado São José Área 51 – Mariana Área 53 – São Marcos Área 54 – Alto Paraíso Área 55 – Vila Neri</p>	8
Parâmetros de Acordo com Loteamento de IS		Quant.
Descrição Lotes e Vias Públicas de acordo com Loteamento de IS		

Lotes com área igual ou superior a 125 m ² (conforme o exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	Área 45 – 25 de Julho Área 46 – Esperança Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 48 – Juliana Área 50 – PSH São José Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 55 – Vila Neri Área 57 – Dom José Gomes Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale	11
Testada de lote maior ou igual a 5 m (conforme o exigido - Lei nº 6766/1979, art. 4, inciso II)	Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 50 – PSH São José Área 51 – Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 55 – Vila Neri Área 59 – Caçador Área 60 – Morada Verde Vale	7
Largura de vias igual ou superior a 12 m – (conforme o exigido - art. 194 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 53 – São Marcos	2
Descrição Áreas Loteamento de Acordo com Loteamento de IS		Quant.
Área institucional igual ou superior a 12% (conforme o exigido - art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	Área 47 – Vale das Hortênsias III Área 51 - Mariana Área 52 – Nova Vida II Área 53 – São Marcos	4
Área de equipamentos públicos, comunitários e área verde igual ou superior a 5% (conforme o exigido - art. 193 – PDC 2014 - Lei nº 541/2014)	Área 46 – Esperança Área 50 – PSH São José Área 52 – Nova Vida II Área 56 – Pinheirinho Área 57 – Dom José Gomes	5

Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Chapecó, por meio Diretoria de Regularização Fundiária e Diretoria de Habitação; Câmara de Vereadores; Defensoria Pública da cidade de Chapecó, Ministério Público de Chapecó. Leis Complementares Municipais. Sistematizado pela autora

ANEXO A – Situação dos Entes Federados Frente às exigências do SNHIS



Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Habitação
 SAUS, Quadra 1, Lote 1/6 - Bloco H, 11º Andar - Edifício Telemundi II
 CEP 70070-010 - Brasília - DF FONE: (61) 2108.1783

Brasília, 21 de setembro de 2021.

Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)

Postação: 14/02/2020

CODIBGE	UF	MUNICÍPIO	SITUAÇÃO*	TERMO ADESÃO*	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO*	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO*	PLANO HABITACIONAL*	PROTOCOLO
4204202	SC	Chapecó	PENDENTE	18.12.2007	28/02/2015	14/05/2008	26/02/2015	

Fonte: Caixa

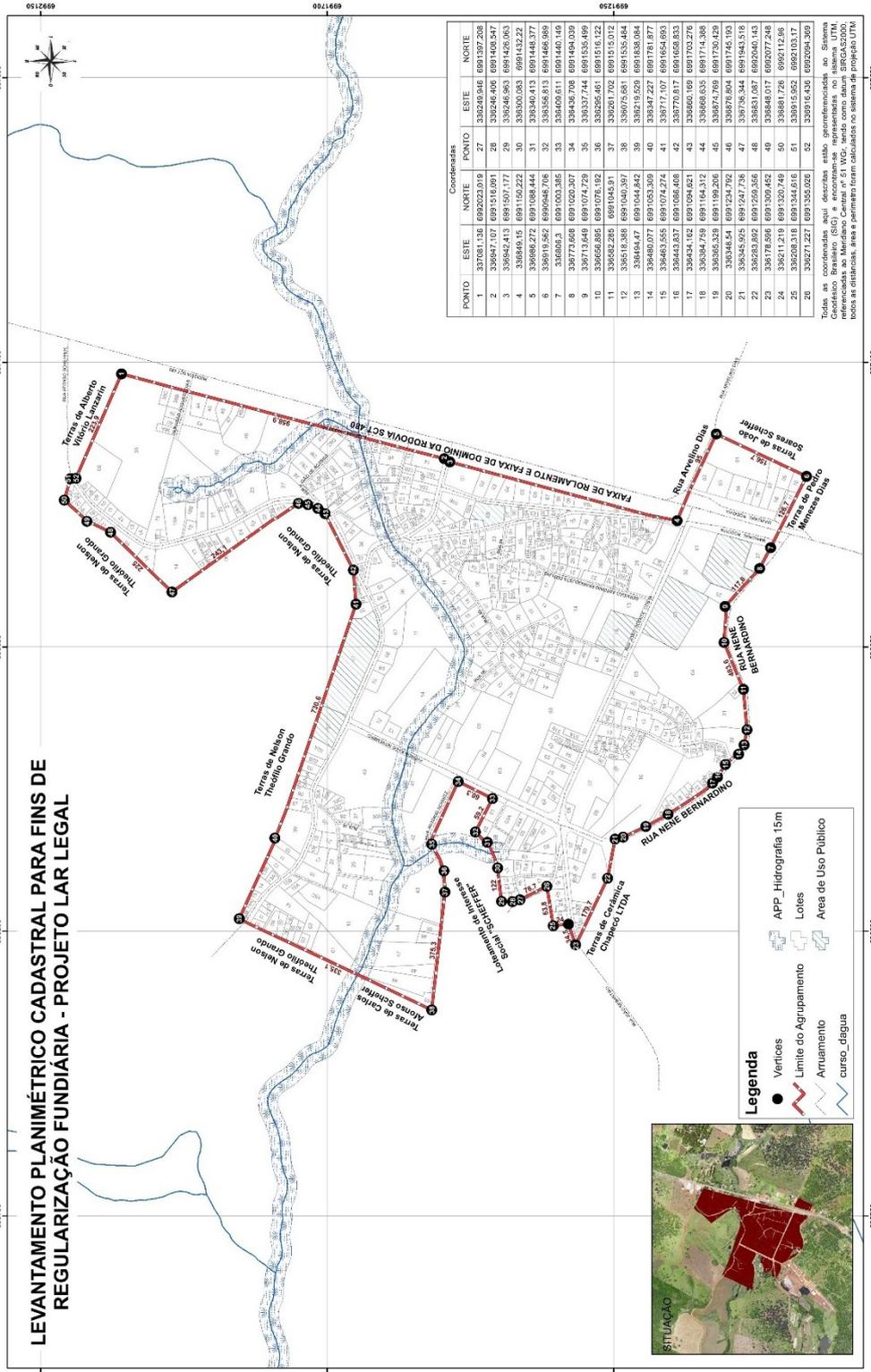
Obs:

1. **Estar REGULAR**, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.
2. As datas existentes na coluna **TERMO DE ADESÃO**, correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.
3. As datas existentes nas colunas **LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO**, **LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO** e **PLANO HABITACIONAL**, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA.
4. Os números de protocolo constantes na coluna **PROTOCOLO**, quando preenchidas, indicam que estes Planos Habitacionais são da modalidade "Simplificado".

* Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CAIXA.

ANEXO B – Projeto de Regularização Quadro Bormann (junho de 2019)

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO PALUDO CALIXTO e Tribunal de Justiça de Santa Catarina - 5015, proferido em 12/06/2019 às 17:49, sob o número 03056871820192420018. Para conferir o original, acesse o site www.tjsc.com.br/portal/verProcesso.do, informe o processo 030568718-2019.2.4.019 e código 159DC488.



ASSUNTO LEVANTAMENTO PLANIMÉTRICO CADASTRAL PARA FINS DO PROJETO LAR LEGAL - PLANTA GERAL

LOCAL AGRUPAMENTO BORMANN

BAIRRO DISTRITO MARECHAL BORMANN

RESP. TÉCNICO
Eng^a Adriana C. S. Wendler
CREA-SC 115.245-0

DATA 10/06/2019

ESCALA 1:4.000

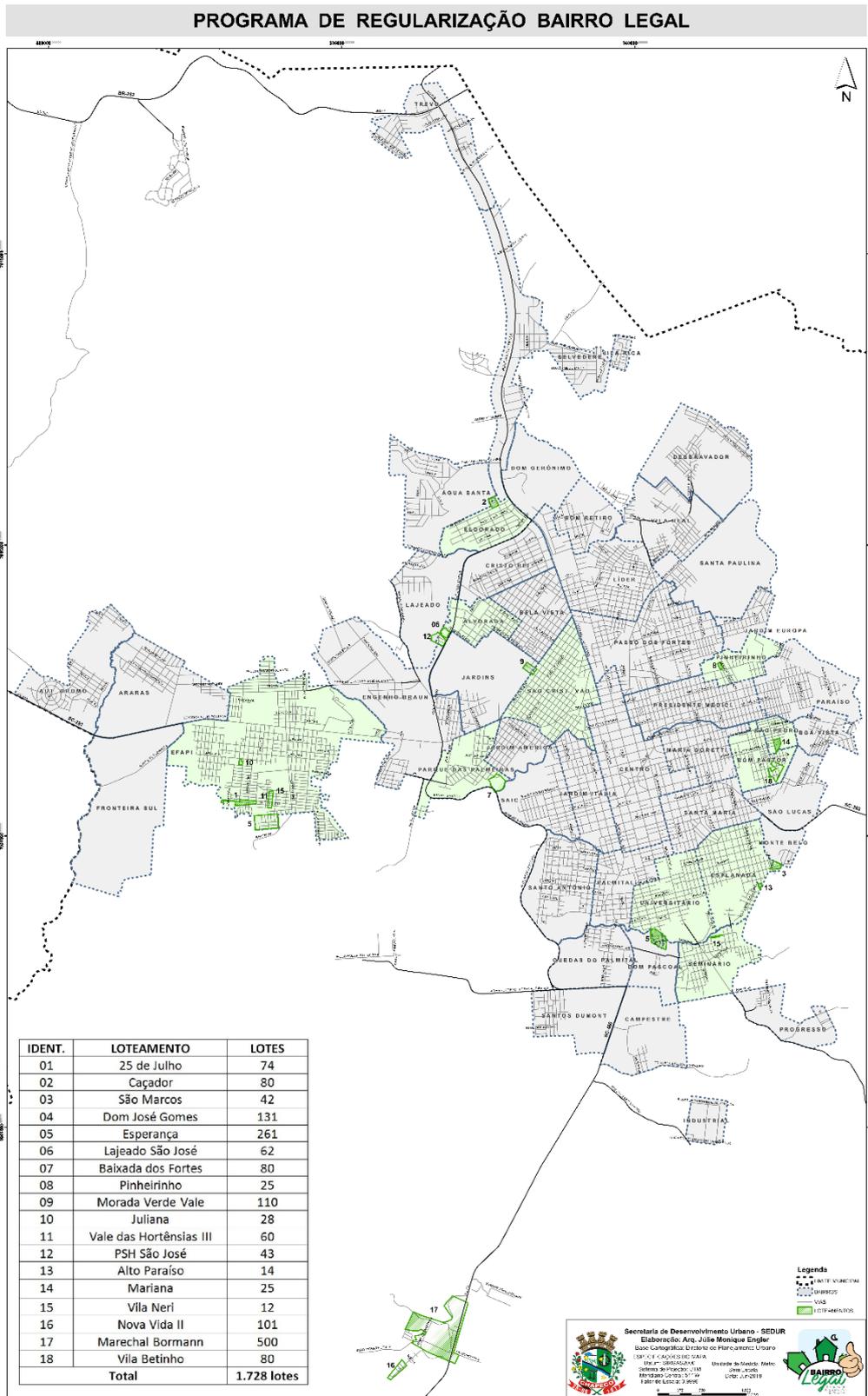
CIDADE/UF CHAPECÓ - SC

VISTO RESP. PREFEITURA
Nome:
Cargo:



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó.

ANEXO C – Relatório do Programa de Regularização Fundiária (junho de 2018)



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Editado pela autora.

ANEXO D – Relatório do Programa de Regularização Fundiária (setembro de 2019)

ProgramaDeRegularização



**REGULARIZAÇÃO
Fundiária**

MUNICÍPIO DE CHAPECÓ
RELATÓRIO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
* Atualizado em 23/09/2019

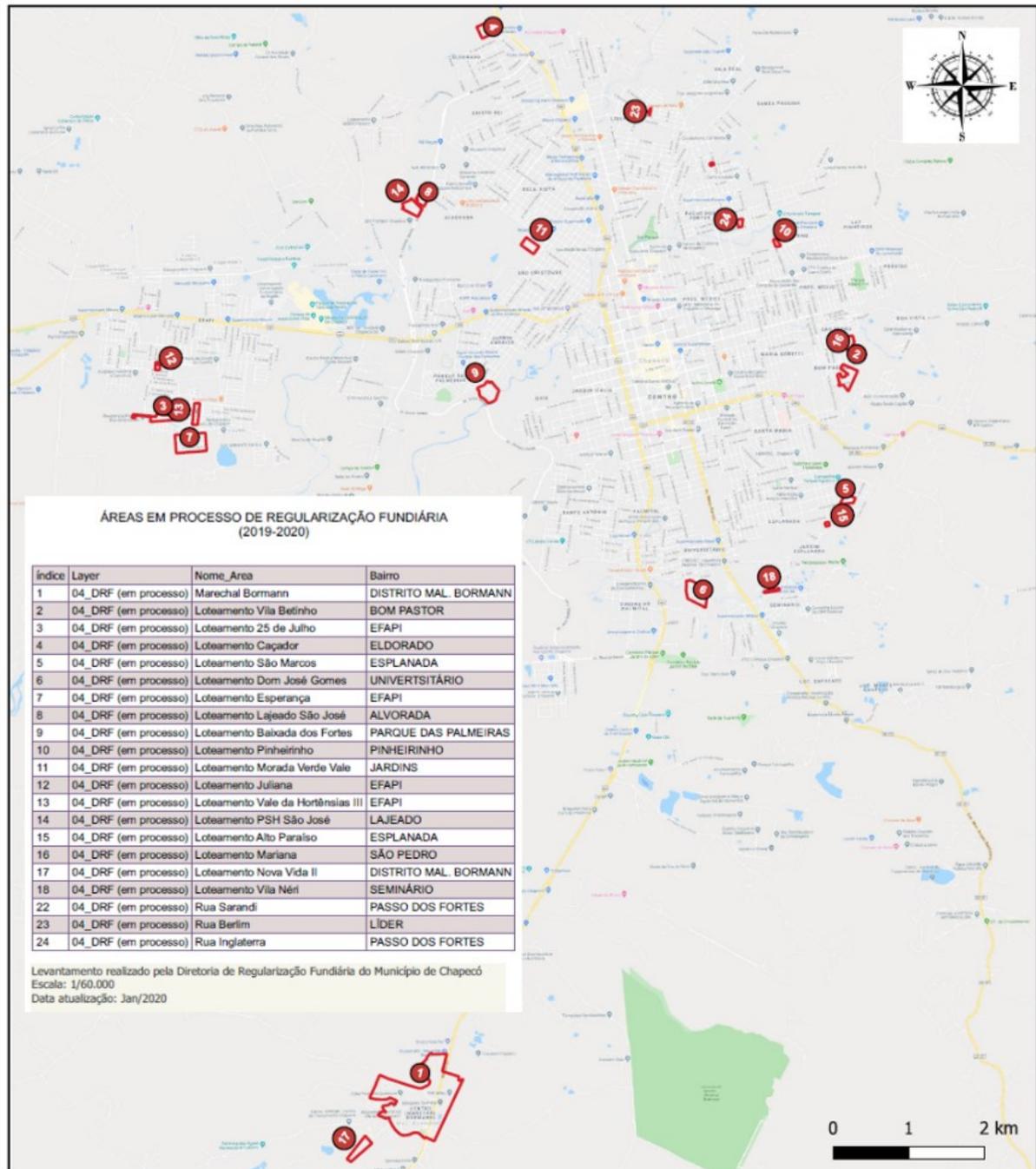


	LOTEAMENTO	TIPO DE ÁREA	BAIRRO	Nº LOTES	SITUAÇÃO
1	Marechal Bormann	Privada	Sede Distrito	500	Aguarda registro (Processo Judicial)
2	Vila Betinho	Pública		160	Entrega de escrituras dia 14/09/2019
3	25 de Julho	Pública	EFAPI	74	Aprovado, aguardando complementação de documentos pessoais e conclusão da listagem dos beneficiários e saneamento do processo.
4	Caçador	Pública	ELDORADO	80	Em edição para ajustes técnicos.
5	São Marcos	Privada	ESPLANADA	42	Aprovado, aguardando complementação de documentos pessoais e conclusão da listagem dos beneficiários e saneamento do processo.
6	Dom José Gomes	Pública	UNIVERSITÁRIO	131	Aguardando resolução de impugnação oferecida p/confrontante.
7	Esperança	Pública	EFAPI	261	Aprovado, aguardando complementação de documentos pessoais e conclusão da listagem dos beneficiários e saneamento do processo.
8	Lajeado São José	Privada	ALVORADA	62	Projeto completo e protocolado na SEDUR, aguardando aprovação.
9	Baixada dos Fortes	Privada	PQ, DAS PALMEIRAS	80	Projeto completo e protocolado na SEDUR, aguardando aprovação.
10	Pinheirinho	Privada	PINHEIRINHO	25	Aguardando finalização de projetos complementares e outros ajustes técnicos.
11	Morada Verde Vale	Pública	SÃO CRISTÓVÃO	110	
12	Juliana	Pública	EFAPI	28	
13	Vale das Hortênsias III	Pública	EFAPI	60	
14	PSH São José	Pública	ALVORADA	43	
15	Alto Paraíso	Pública	ESPLANADA	14	
16	Mariana	Pública	SÃO PEDRO	25	
17	Nova Vida II	Pública	BORMANN	101	
18	Vila Neri	Pública	SEMINÁRIO	12	
19	Vida Nova	Pública	SÃO PEDRO	54	
20	Girassol	Pública/Privada	PARAÍSO/PRESID. MÉDICI	27	Aguardando estudos técnicos preliminares e georreferenciamento da área.
21	Lider II	Pública	LÍDER	18	
22	Rua Sarandi	Pública	PASSO DOS FORTES	4	
			TOTAL LOTES:	1911	

Diretoria de Regularização Fundiária

Fonte: Acervo da autora, 2019.

ANEXO E – Áreas em processo de Regularização Fundiária (janeiro de 2020)



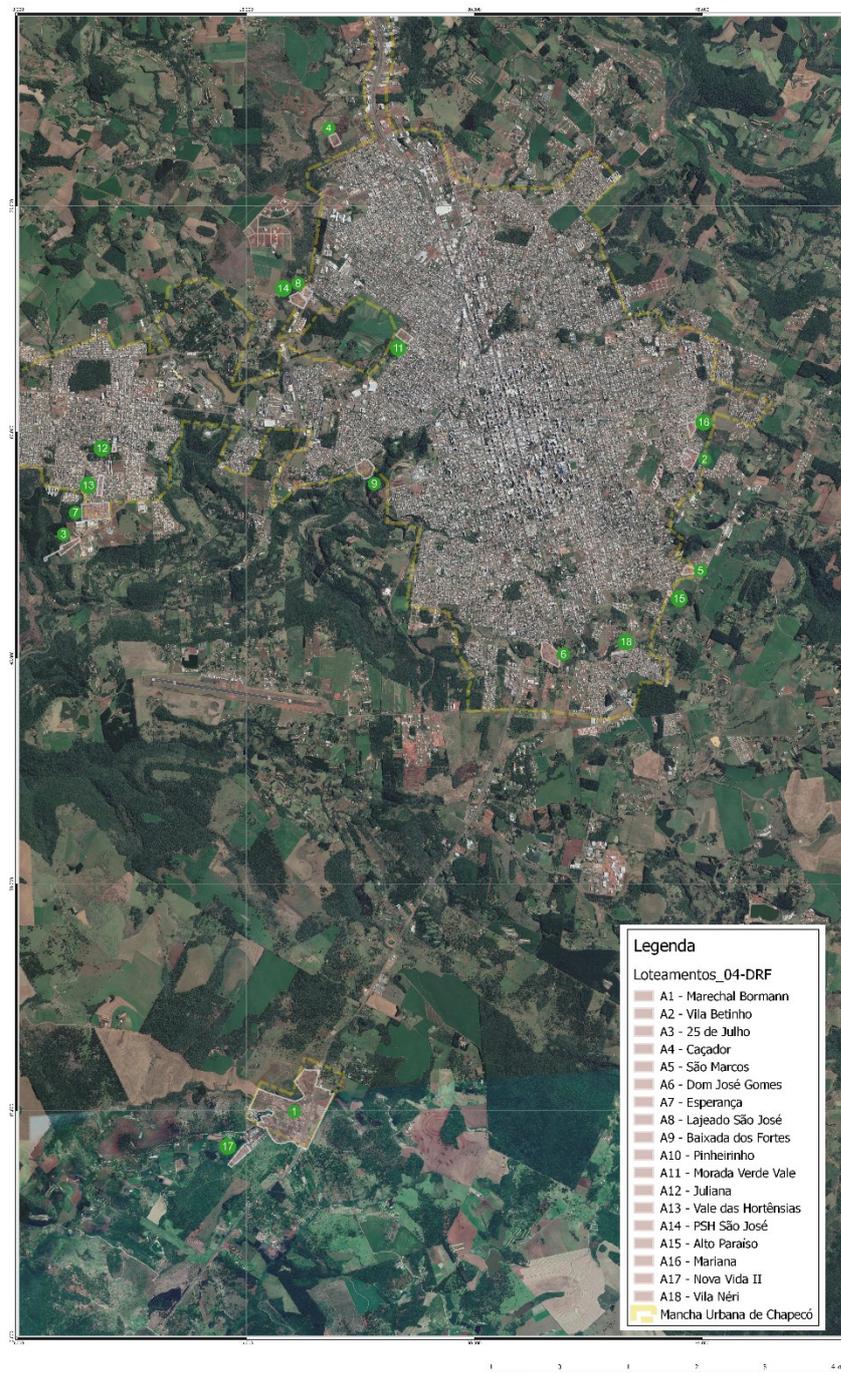
Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Editado pela autora.

ANEXO F – Áreas em processo de Regularização Fundiária (2019)



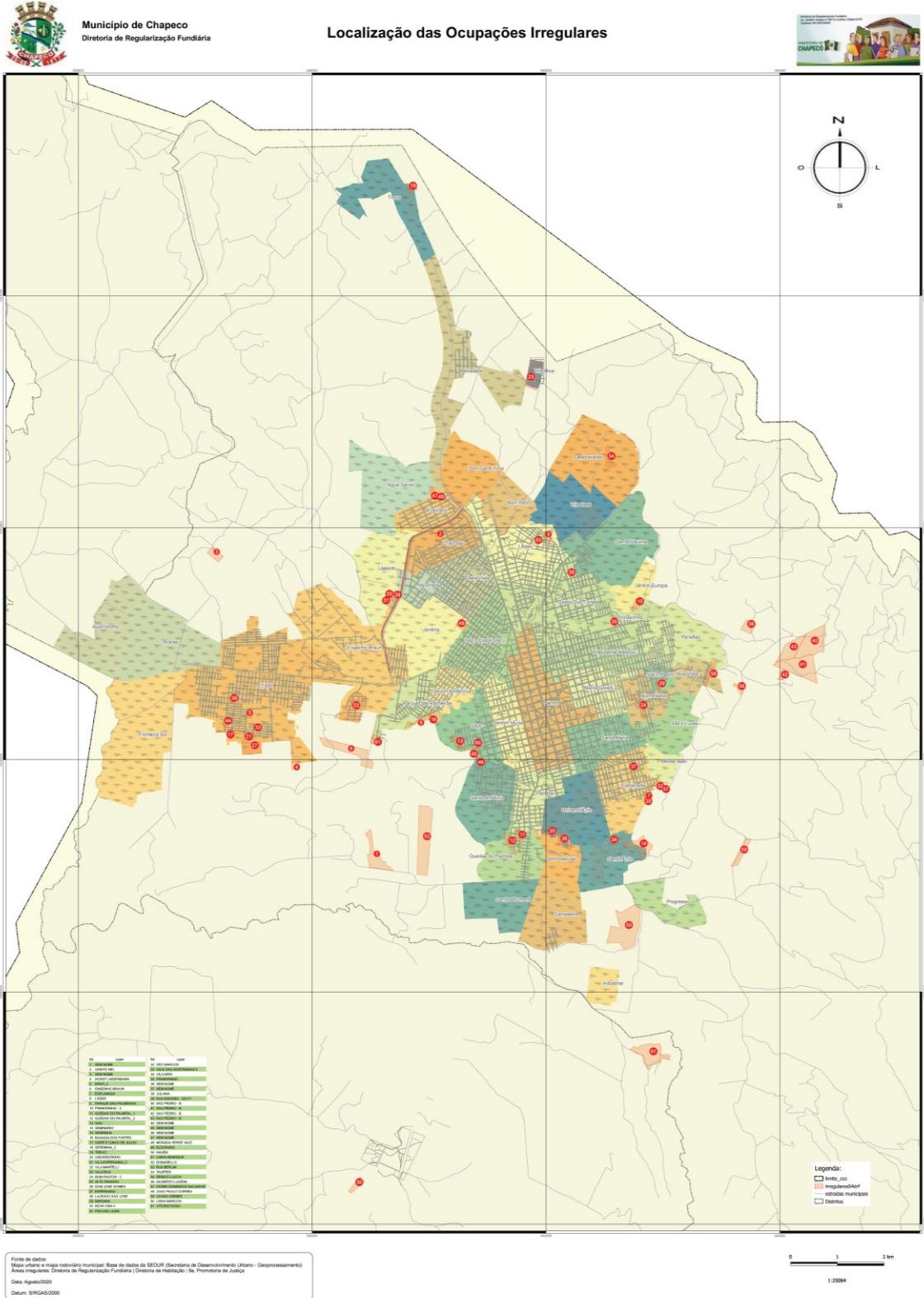
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ - ESTADO DE SANTA CATARINA
LOCALIZAÇÃO DAS ÁREAS EM REGULARIZAÇÃO

REGULARIZAÇÃO
Fundiária



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Editado pela autora.

ANEXO G – Localização das Ocupações Irregulares (agosto de 2020)



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó.

**ANEXO H – Situação dos Processos de Regularização Fundiária de Interesse Social
(julho de 2019)**

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

LOTEAMENTOS	PRIORIDADE	STATUS	DILIGÊNCIAS	FASE I				FASE II			FASE III		FASE IV		FASE V			FASE VI						FASE VII		
				PROCESSOS ADMINISTRATIVOS				CADASTRO TOPOGRÁFICO			NOTIFICAÇÕES		PROJETO BÁSICO		LICENCIAMENTO AMBIENTAL			PROJETOS COMPLEMENTARES						TRÂMITES FINAIS		
				DECISÃO REURB	CONCINDADE	MATRICULAS	TAC/Declto	GEORREFERENC.	PLANIMETRIA	ALTIMETRIA	MORADORES	CONFRONTANTES	PARCELAMENTO	MEMORIAL DESC.	ESTUDO AMBIENTAL	LAI	LAP	LAO	PAVIMENTAÇÃO	DRENAGEM	SINAL. HORIZONTAL	SINAL. VERTICAL	ÁGUA/ESGOTO	ENERGIA ELÉTRICA	CRONOGRAMA	APROVAC. PROJ.
1	Marechal Bormann	ALTA	Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	NA	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
2	Vila Betinho			Realizado	Realizado	Realizado	NA	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
3	25 de julho		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
4	Caçador	ALTA	Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
5	São Marcos		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
6	Dom José Gomes		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
7	Esperança	ALTA	Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
8	Lajeado São José	ALTA	Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
9	Baixada das Fortes		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
10	Pinheirinho		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
11	Morada Verde Vale		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
12	Juliana		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
13	Vale das Hortências III		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
14	PSH São José		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
15	Alto Paraíso		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
16	Mariana		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
17	Nova Vida II		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
18	Vila Neri		Realizado. Foi realizado o levantamento topográfico, planimetria, altimetria, e a planta com o parcelamento.	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado	Realizado
19	Vida Nova																									
20	Girassol																									
21	Líder II																									

ANO	LOTEAMENTO	DOMÍNIO	BAIRRO	MATRICULAS	Nº DE LOTES	PARCIAL	ACUMULADO	LD COMPLEM.	TIPO	Nº	AÇÃO JUDICIAL
2016	1	Marechal Bormann	Privado	Dial. Mal Bormann	500	500	559,715				0308596-76.2016.8.24.0018
	2	Vila Betinho	Público	Bom Pastor	80	80	563,115				
2017	3	25 de julho	Público	Efapi	31313	74	654	598,717	ACP	0307827-33.2016.8.24.0018	
	4	Caçador	Público	Eldorado	67270	80	734	600,717	ACP	0020535-86.2013.8.24.0018 (Acordo 12/2015)	
	5	São Marcos	Privado	Espanada	58861	42	776	599,717	ACP	0017825-06.2013.8.24.0018 (Acordo 12/2015)	
	6	Dom José Gomes	Público	Universitária	53559	131	907	595,717			
	7	Esperança	Público	Efapi	57985	261	1168	596,717			
	8	Lajeado São José	Privado	Alvorada	85117	42	1230	619,717	USU		
	9	Baixada das Fortes	Privado	Parque das Palmeiras	97855	80	1310	608,717	USU	018.05.002161-0	
	10	Pinheirinho	Privado	Pinheirinho	23979	25	1335	606,717	USU	018.04.015121-0	

ANO	LOTEAMENTO	DOMÍNIO	BAIRRO	MATRICULAS	Nº DE LOTES	PARCIAL	ACUMULADO	LD COMPLEM.	TIPO	Nº	AÇÃO JUDICIAL
2018	11	Morada Verde Vale	Público	São Cristóvão	12388	110	1445	628,718			
	12	Juliana	Público	Efapi	29173	28	1473	627,718			
	13	Vale das Hortências III	Público	Efapi	57216	60	1533	635,718			
	14	PSH São José	Público	Alvorada	66957	43	1576	634,718			
	15	Alto Paraíso	Público	Espanada	20.078 / 61.848	14	1590	631,718			
	16	Mariana	Público	São Pedro	15432	25	1615	632,718			
	17	Nova Vida II	Público	Dial. Mal Bormann	73085	101	1716	633,718			
	18	Vila Neri	Público	Seminário	30483	12	1728	636,718			
2019	19	Vida Nova			73885	54	1782				
	20	Girassol			27	1809					
	21	Líder II			51502	18	1827				

LEGENDA:

- ⬇ ALTA
- ⬇ MÉDIA
- ⬇ BAIXA
- NA NÃO SE APLICA/DISPENSÁVEL
- REALIZADO
- NÃO REALIZADO
- AJUSTAR

REGULARIZAÇÃO Fundiária

Diretoria de Regularização Fundiária
Av. Getúlio Vargas nº 957-A, Centro, Chapecó/SC
Telefone: 49 3321-8400

PREFEITURA DE CHAPECÓ