

## **A URBANIZAÇÃO DAS COMUNIDADES NO MACIÇO CENTRAL EM FLORIANÓPOLIS: OS DESAFIOS FRENTE AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**

### **The Urbanization of Communities in the Maciço Central in Florianopolis: The Challenges Facing the Land Regularization Process.**

**Micael Etelvino Fernandes Desengrini**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. PPGTG. E-mail: micajur@gmail.com

**Norberto Hochheim**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

Doutor e professor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. PPGTG. E-mail: hochheim@gmail.com

#### **Resumo:**

Este trabalho abrange os aspectos relevantes no processo de urbanização das comunidades localizadas no Maciço Central no município de Florianópolis. É apresentada a evolução da urbanização elencando elementos estatísticos da crescente cidade. Também mostra, através de fotos históricas e figuras, o processo de urbanização e suas consequências. Um dos objetivos do artigo visa elucidar os problemas sociais e urbanos nas comunidades, permitindo uma reflexão da legislação sobre a regularização fundiária bem como uma nova introdução ao novo ordenamento legal da REUB, Lei 13.465/17, no qual altera de maneira substancial o acesso ao direito de propriedade e a regularização fundiária. Em Florianópolis os primeiros passos de alteração e implantação desse sistema alterativo já foi iniciado, podendo servir de referência na regularização fundiária das comunidades do Maciço Central.

**Palavras-chave:** Urbanização, Regularização Fundiária, Maciço do Morro da Cruz.

#### **Abstract**

This work covers the relevant aspects in the process of urbanization of the communities located in the Central Massif in the municipality of Florianopolis. Being addressed through a didactic presentation the evolution of urbanization listing statistical elements of the growing city. As well as the process of urbanization and its consequences through historical photos and figures. One of the objectives of the article is to elucidate the social and urban problems in the communities, allowing a reflection of the legislation on land regularization as well as a new introduction to the new legal order of REUB, Law 13.465/17, in which it substantially changes access to property rights and land regularization. In Florianopolis, the first steps of alteration and implantation of this alterative system have already been initiated. It can serve as a reference in the land regularization of the communities of the Maciço Central.

**Keywords:** Urbanization, Land Regularization, Maciço do Morro da Cruz.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente os municípios possuem grande dificuldade em regularizar parte dos imóveis de sua competência, localizados em núcleos informais urbanos. A informalidade urbana se caracteriza pela falta de cadastro, de políticas públicas de organização e ocupação do solo, fator relevante, ligado ao crescimento desordenado das cidades devido a urbanização descontrolada.

A Lei 13.465/17 elencou novos elementos ao contexto regulador e de política de regularização fundiária dos municípios, anteriormente já definido na Constituição Federal de (1988), art. nº 182 e nº 183 no qual estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, complementados e regulamentados pelo Estatuto das Cidades. Que, de certa maneira, influencia diretamente na gestão territorial municipal, dando elementos para organização e gestão ao município em matéria fundiária.

O objetivo central do artigo é fazer uma análise do processo de urbanização e os novos instrumentos relacionados a política urbana, elencando para o debate uma introdução sobre os problemas atuais enfrentados no município de Florianópolis. Essa reflexão tem como fundamento a realidade das comunidades do Maciço Central do município de Florianópolis.

## 2. A URBANIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS

No Brasil o processo de urbanização e aglomeração dos municípios pode ser acompanhado nos dados dos censos oficiais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010), apresenta estes dados, fazendo ainda uma reflexão sobre os processos que incentivaram a urbanização o crescimento das cidades.

Ferreira; Mesquita (2001), elencam que Juscelino Kubitschek, como proposta de seu governo (31/01/1956 até 31/01/1961) tinha como meta: “desenvolver o país cinquenta anos em cinco”. O processo de Industrialização incentivou o êxodo rural e o processo migratório para as cidades.

Silva (2008) argumenta que o processo de expansão da urbanização e o crescimento dos municípios estava atrelado as práticas desenvolvimentistas. Outros fatores importantes são: o êxodo rural, as más condições de vida no campo, a forma de introdução de elementos de exclusão das pessoas na agricultura e pecuária. Nas décadas de 1960-1970, a transformação da cidade foi impactante para formação dos problemas atuais ligados a urbanização. Percebe-se no contexto do estudo que a taxa de urbanização é um elemento que altera o espaço físico da cidade, causando instabilidade social e urbana. “A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana” (SILVA, 2008, p. 27).

No Brasil, conforme estudo do IBGE (2010), entre os anos de 1960 até 1970. Houve um processo de migração das áreas rurais para às áreas urbanas – os migrantes buscavam melhores oportunidades nas cidades. O fato é que a urbanização sem controle criou várias situações negativas nos municípios: falta de cadastro territorial, falta de estrutura básica, ausência de regularização da propriedade, carências sociais.



Figura 1 – IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.  
Fonte: IBGE

Silva (2008) coloca que para a redução das disparidades na cidade, deve o poder público realizar intervenção no uso e ocupação do solo até mesmo em matéria de regularização fundiária. Dever esse que se concretiza com o cadastro territorial, coletar os dados e fazer a classificação do território, visando administrar e criar novas alternativas ao ambiente urbano.

## 2.1. A Urbanização no Município de Florianópolis

Segundo a Prefeitura de Florianópolis (2018), já no século XVI, embarcações que demandavam à Bacia do Prata aportavam na Ilha de Santa Catarina para abastecerem-se de água e víveres. Tratava-se de movimentação de uso e ocupação, mesmo que de uma maneira tímida.

Posteriormente, no ano de 1675 há uma ligação com Francisco Dias Velho e sua família como referência a uma das primeiras pessoas que realizaram a ocupação da ilha com a fundação de Nossa Senhora do Desterro (atual município de Florianópolis). No ano de 1726, Nossa Senhora do Desterro tornou-se vila, sendo efetivado o seu desmembramento da cidade de Laguna. No ano de 1737, teve reconhecido o seu caráter estratégico quando as fortalezas começaram a ser erguidas no território.

No período que compreende o século XIX, Desterro foi considerada como cidade; tornou-se Capital da Província de Santa Catarina em 1823. Teve grande investimento de recursos federais. Destaca-se a criação do porto e a construção de edifícios públicos, entre outras obras urbanas. Com a proclamação da República no ano de 1889, houve resistência da população local ao governo instalado. No ano de 1894, em uma homenagem a Marechal Floriano Peixoto a cidade muda seu nome e passa a se chamar de Florianópolis.

Na Figura 2, são mostradas duas fotos panorâmicas tiradas a partir do Morro da Cruz, em 1920 e 2011, onde pode-se observar o crescimento e urbanização da cidade ocorrido neste período, na região central e em parte da região continental do município. A figura 03 apresenta a evolução da população no município de 1872 até 2017.



Figura 2 – Panorâmica da cidade de Florianópolis ano de 1920 e no ano de 2011.  
Fonte: Acervo casa da memória - Fundação cultural de Florianópolis Franklin Cascaes.

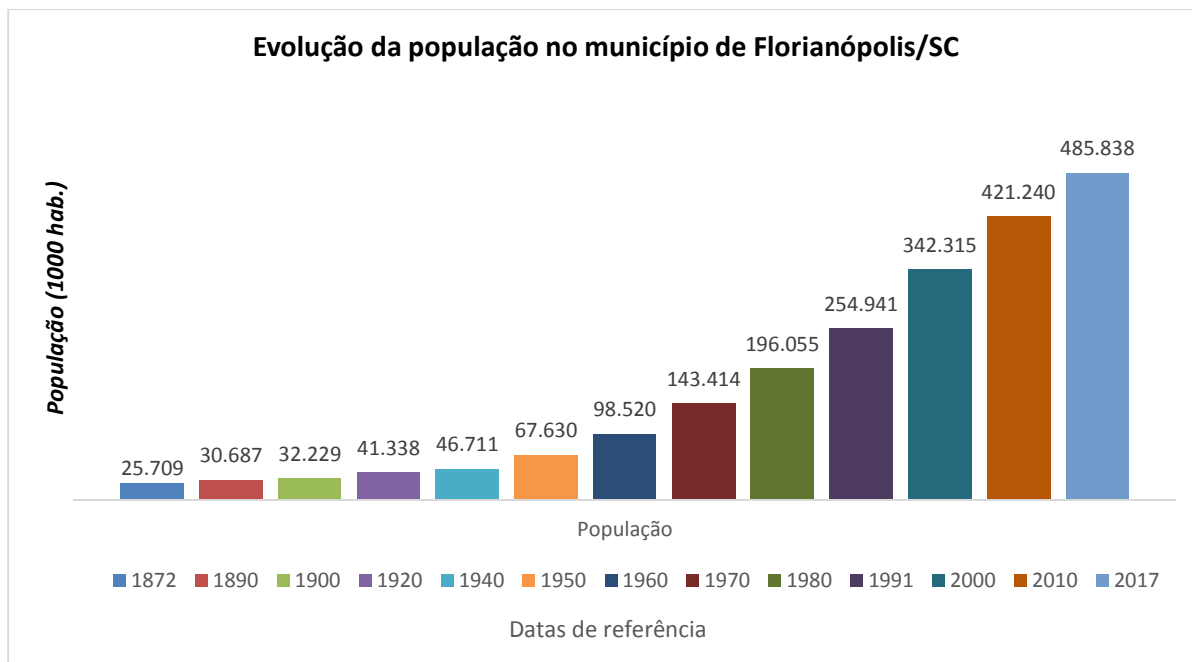


Figura 03: Evolução da população no município de Florianópolis/SC. Conforme os Censos. O Ano de 2017 é uma estimativa do IBGE. Considerando que o último censo demográfico foi em 2010. Fonte: IBGE (2010). Editado pelo autor.

As ocupações que formam a cidade de maneira informal, tem seu início na parte insular do território segundo Lonardoni (2007). Posteriormente, se deslocaram para às áreas da região continental, São José, Palhoça e Biguaçu. Os primeiros registros das ocupações que formam um bolsão de pobreza são do período do século XIX, na proximidade da área central de Florianópolis, lado oeste do Maciço Central do Morro da Cruz.

Lonardoni (2007) destaca que inicialmente as ocupações se deram em áreas mais planas e, a partir da década de 1940, observou-se uma expansão gradual dessa ocupação sobre as partes mais altas da encosta oeste. Entre os anos de 1960 e 1970, a construção da Universidade Federal de Santa Catarina, atraiu a ocupação em direção às porções norte e leste do Maciço Central e, na sequência, alguns assentamentos informais de baixa renda se desenvolveram na região.



Figura 4 – Urbanização do Morro do Mocotó – Sem data definida.

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

Pimenta e Pimenta (2002) descrevem que o processo de modernização no Maciço Central foi iniciado por vários fatores, principalmente, pela introdução da canalização de córregos e o alargamento das vias do centro da cidade. Nesse mesmo período há um movimento que desloca e retira empregados, lavadeiras e militares de áreas antes desvalorizadas e com focos de alagamento. Esse movimento introduziu elementos de segregação no espaço urbanizado na cidade de Florianópolis.

A urbanização nas comunidades do Maciço Central não é um problema atual, os registros históricos demonstram claramente a intenção de ocupação. Os vários fatores que determinaram a expansão da cidade foram determinantes para o uso e ocupação do solo.

A mancha urbana e a expansão das comunidades vêm gerando problemas sociais habitacionais, como hoje podemos notar nas zeis, nos aglomerados subnormais e ainda ao verificar na figura 05 com o atual nível da mancha urbana na região central de Florianópolis/SC.

### 3. A URBANIZAÇÃO E OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

A área urbanizada da grande Florianópolis era de 0,63km<sup>2</sup> no ano de 1938, já no ano de 2013 esse número elevou-se substancialmente, para 184,09 km<sup>2</sup> de acordo com a Plataforma Cidades Emergentes e Sustentáveis, CES (2010). O IPUF (2016) realizou o levantamento da área urbanizada, apresentando grande urbanização na área central e nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, como elenca a figura 05.

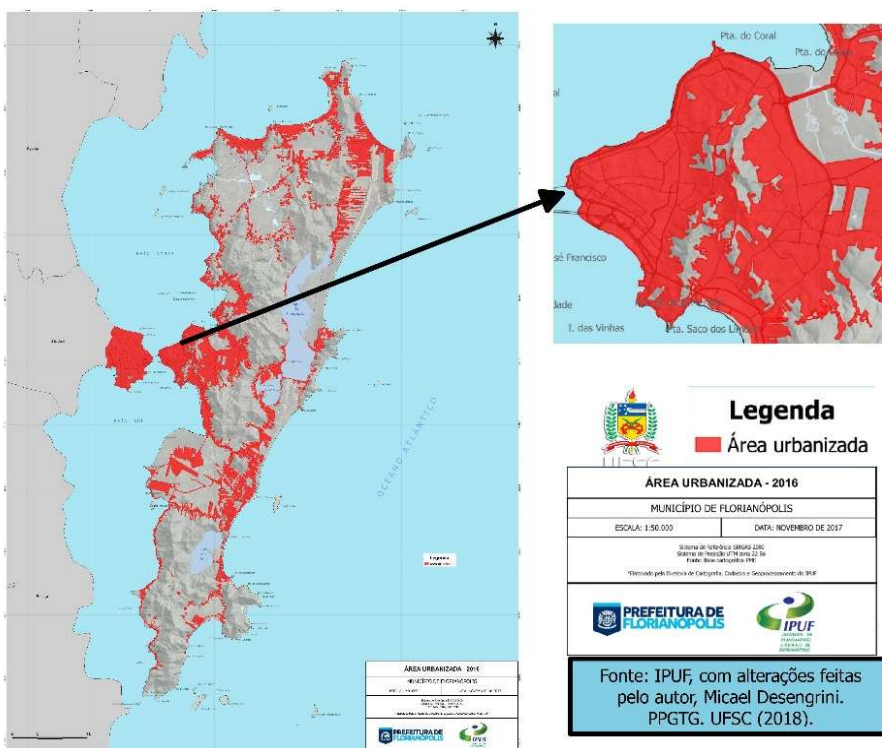


Figura 5 – Mancha urbana em Florianópolis/SC (2016).

Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis. IPUF. Adaptado pelo autor.

A urbanização gerou, entre outros problemas, os aglomerados subnormais.

Aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2010 p. 18).

O município de Florianópolis/SC, segundo IBGE (2010), possui treze aglomerados.

Segundo o IBGE (2010) em 2010, 6% da população do País (11.425.644 pessoas), conforme tabela 01, morava em aglomerados subnormais, já no Estado de Santa Catarina estão presentes 74 aglomerados subnormais, totalizando 75.737 mil pessoas residentes.

Tabela 01: - Levantamento de dados sobre a presença dos aglomerados subnormais

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

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

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

#### 4. A REGIÃO DO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ

Segundo a Prefeitura de Florianópolis (2018) a região do Maciço do Morro da Cruz está localizada na região central do município. Sua extensão de área corresponde a 2,151 Km<sup>2</sup>, sendo ocupados 0,657km<sup>2</sup>. Com área pública de Parque municipal de 1,494 Km<sup>2</sup> e assentamento de 16 comunidades, estima-se ser residência de 5.677 famílias. Sua População é estimada em 22.566 (vinte e dois mil quinhentos e sessenta e seis mil) habitantes.

A Figura 6 mostra a espacialização das comunidades que integram o maciço central (PELLERIN, 2006), em sua pesquisa.

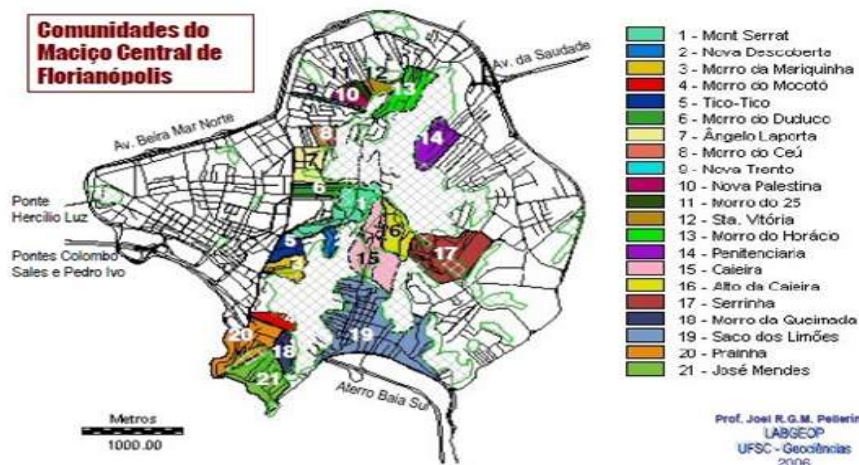


Figura 6 – Trabalho Aspectos Naturais e da Urbanização do Maciço do Morro da Cruz  
Fonte: Pellerin (2006) Laboratório de Análise Ambiental da UFSC. Disponível em <http://laam.ufsc.br/projetos/aspectos-naturais-e-da-urbanizacao-do-macico-do-morro-da-cruz/acesso> em 14.06.2018.

O IBGE (2015) elaborou pesquisa sobre os municípios com instrumentos de planejamento. 55,5% (3.090) dos municípios tinham pelo menos um dos instrumentos. Já, legislação sobre regularização fundiária é encontrada em apenas 26,01% dos municípios brasileiros.

O uso e ocupação do solo nas comunidades localizadas no Maciço Central é diferenciado, na estruturação de ruas, calçadas, encostas, serviços de saneamento e altimetria. A Figura 7 mostra uma vista parcial da Comunidade do Mocotó.



Figura 7 – Comunidade do Mocotó (2017) em Florianópolis.

Fonte: TJ/SC. Divulgação/Gamaliel Basílio.

A Prefeitura de Florianópolis (2018), elenca as principais necessidades das comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz, com base no Projeto Maciço do Morro da Cruz, são: 1 - Obras de infraestrutura básica; 2 - Transporte vertical; 3 - Habitação (sistema viário e risco); 4 - Módulo hidráulico; 5 - Trabalho social; 6 - Regularização fundiária; 7 - Implantação do Parque do Maciço; 8 - Recuperação ambiental; 9 - Programa de coleta e disposição de resíduos sólidos.

Por meio de recursos federais, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) proporcionou melhor qualidade de vida para as comunidades do Maciço do Morro da Cruz. Segundo o Ministério do Planejamento (2018), o programa objetiva a promoção de medidas de planejamento e implementação de obras relevantes de caráter: social, urbano, logístico e energético para o país, dessa forma, contribui para o seu desenvolvimento célere e de maneira sustentável.

Segundo o Ministério do Planejamento (2017), o valor investido em urbanização de assentamentos precários nas comunidades, totaliza R\$117.097.999,58 (Cento e dezessete milhões noventa e sete mil novecentos e noventa e nove reais com cinquenta e oito centavos).

O Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (2013) foi elementar ao afirmar que todas as Zeis do Maciço do Morro da Cruz, necessitavam de projeto de drenagem.

A figura 08 demonstra aplicação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento nas comunidades integrantes do Maciço do Morro da Cruz com o apoio da Prefeitura de Florianópolis/SC.



Figura 8 – Obras de estruturação nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz – Programa de aceleração do crescimento - PAC – Fonte: Prefeitura de Florianópolis/SC.

O Plano Diretor do Município de Florianópolis, Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014 é instrumento que visa organizar a política de desenvolvimento urbano de uso e ocupação do solo. Ele elenca as zonas de interesse social em seu artigo nº 212, podendo ser objeto de instrumentos urbanísticos: I - a concessão de Uso Especial para Moradia II - a demarcação Urbanística; III - a legitimação da Posse; IV - a regularização Fundiária; V - o usucapião Especial; VI - a Operação Urbana Consorciada; VII - o parcelamento, edificação e utilização compulsória; VIII - o IPTU progressivo no tempo; e IX - a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O plano diretor de Florianópolis em seu art. 251 entende: “A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia” [...]

As comunidades do maciço central em Florianópolis estão elencadas como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS – onde o poder público deve criar elementos que levem

estrutura básica e principalmente que venha garantir direitos básicos no contexto de uso e ocupação do município.

“A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, delimitando áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”. (Ministério das Cidades, 2009 p.10).

A Figura 9 apresenta a distribuição espacial das ZEIS na região central de Florianópolis.

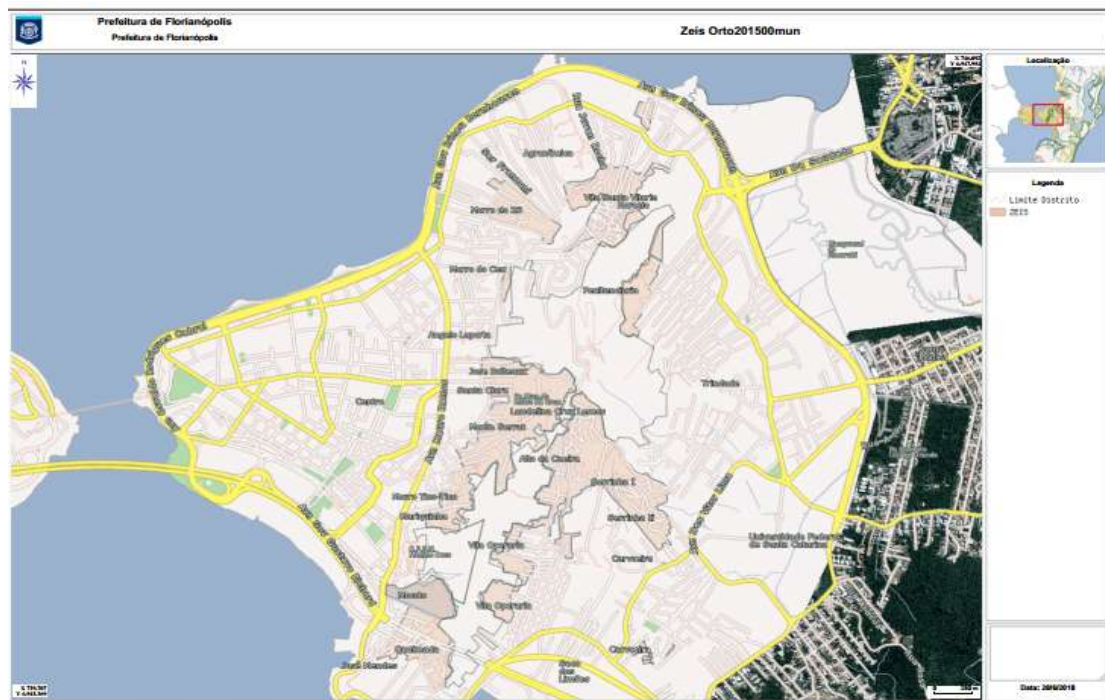


Figura 9 – Zeis em Florianópolis na região central – Fonte: Prefeitura de Florianópolis/SC.

## 5. O DIREITO A MORADIA

Ultimamente muito se tem falado sobre o direito de moradia e regularização fundiária. Esse tema precisa ser melhor debatido nas comunidades que integram o Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis/SC. O impacto da urbanização vem causando diversos problemas no modo de vida da população.

A presença de aglomerados subnormais e as zonas especiais de interesse social, zeis, demonstram essa carência e refletem no direito à moradia.

Para alcançar uma dignidade de moradia a Constituição Federal de (1988), assegura no art. 5º XXII, firma: “é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”. O Estatuto da Cidade (2001), também preza por uma função social urbana.

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

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

O pleno direito à moradia digna em condições humanas ainda é visto com preocupação, o IBGE no censo de (2010), que classificou a comunidade da Penitenciária, integrante das comunidades do Maciço como aglomerado subnormal. Conforme figura 10.

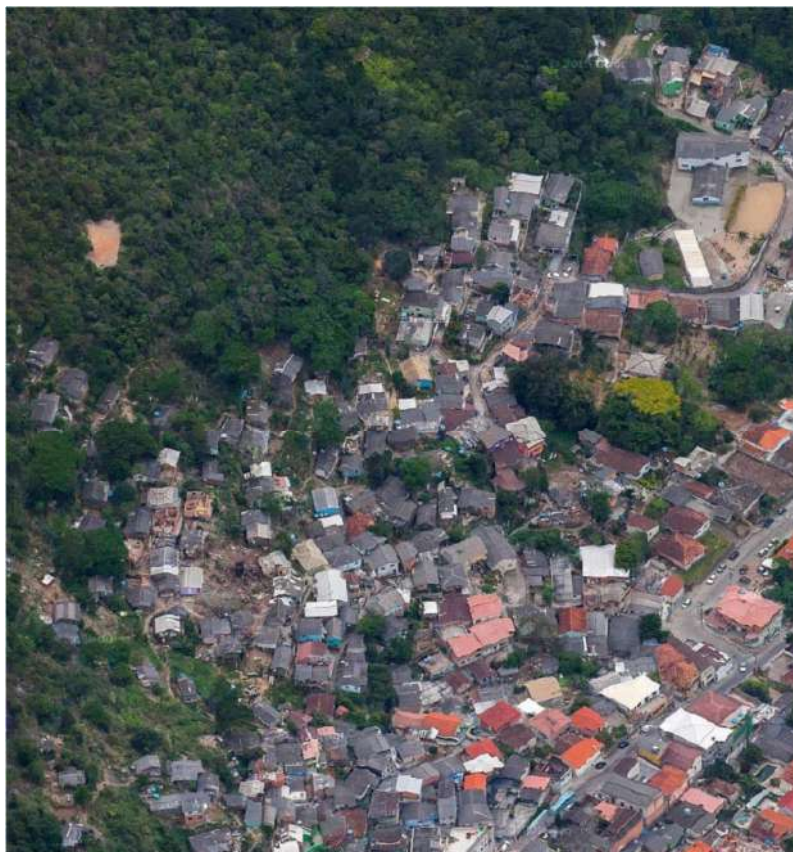


Figura 10 – Comunidade da Penitenciária. IBGE (2010). Aglomerados subnormais.

Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>

Trazer uma melhor qualidade de vida e o direito à moradia para as comunidades é respeitar o conceito de mínimo existencial. O direito à moradia e o mínimo existencial já foi incorporado nas decisões judiciais, principalmente segundo o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal (2011):

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

Para Canotilho (1998), o direito do mínimo existencial é visto juntamente com direito fundamental. Também nessa linha, Oliveira (2010, p. 301) afirma: “Trata-se, portanto de um direito universal, todos são titulares do direito de exigir do Estado prestação que atendam às suas precisões básicas”.

A garantia da dignidade da pessoa humana é um dos primeiros princípios vigentes na Constituição Federal de (1988), em seu art. 1º, com a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O mínimo existencial está inserido no contexto social e democrático. Assim, entende-se como um direito de certa subjetividade do ser humano em face do Poder Público, que tem o dever de garantir as condições mínimas de dignidade na sobrevivência de toda coletividade. Devendo o poder público regularizar a propriedade e prevenir os riscos.

A ONU (2015), estabeleceu um plano voltado para melhorar a qualidade de vida das pessoas a agenda 2030 no qual definiu entre outros tópicos a ODS nº 11 que possui como objetivo: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Importante implementar esses conceitos nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz, para assegurar condição de moradia digna, visando garantir o acesso de todos a habitação segura,

adequada que integre os serviços básicos e proporcione um melhor padrão de vida para as pessoas.

A Reurb, apresenta uma alternativa para regularização das habitações das comunidades integrantes do Morro da Cruz.

## 6. A REURB COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Sobre os aspectos de regularização fundiária, Fernandes (2011, p.2) descreve sobre a informalidade urbana sendo “Um aspecto-chave da informalidade é a falta de escritura formal ou de direito, ainda que muitos residentes urbanos se sintam seguros com os direitos de fato da propriedade”.

O novo marco regulatório foi instituído pela Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017) é resultado da conversão da Medida Provisória nº 759 (Brasil, 2016). Nesse marco busca-se instituir um novo procedimento de reconhecimento da regularização fundiária: a REURB, em duas modalidades. Ferramenta que pode ajudar no ordenamento territorial e urbano das comunidades do Maciço do Morro da Cruz.

O seu conceito está tipificado no art., 9º:

[..] Medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes [...] (BRASIL. Lei 13.465, 2017, art. 9º).

A Reurb, cria duas modalidades: A Reurb-S e a Reurb-E, O procedimento de enquadramento da Reurb, está previsto no art. 13 (vide Figura 11).



Figura 11 – Classificação da REURB com base na Lei 13.465, 2017. Adaptado pelo autor.  
Fonte: (BRASIL. Lei 13.465).

Dentre suas alterações estão previstas, segundo Tartuce (2017): Novo tratamento da legitimação fundiária, da legitimação da posse, e da usucapião extrajudicial. Nesse sentido, com a nova forma de instrumentalização da redução das desigualdades sociais, deve o município agir como um agente efetivo da regularização e acesso a propriedade.

A Reurb coloca o município como protagonista no processo de regularização fundiária. O portal de geoprocessamento da Prefeitura de Florianópolis, mostra os grandes núcleos informais na comunidade da penitenciária. Figura 12.

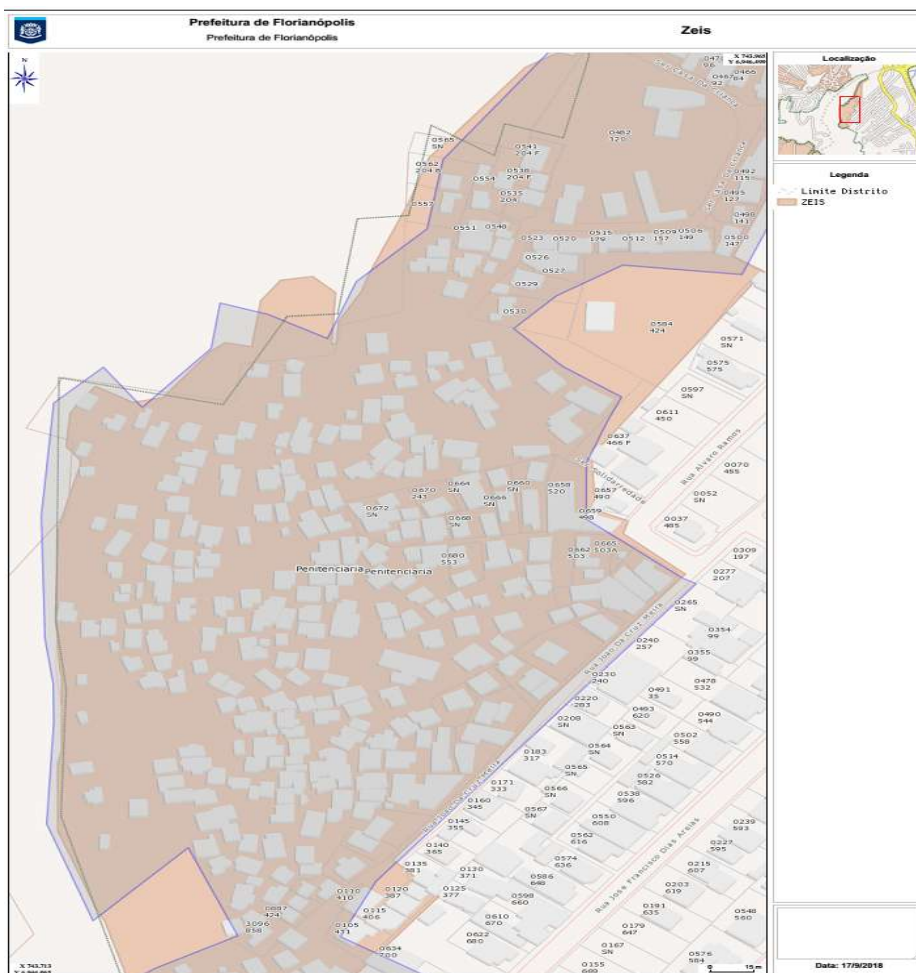


Figura 12 – Comunidade da Penitenciária classificada como Zeis pelo plano diretor.  
Fonte: Portal de Geoprocessamento da Prefeitura de Florianópolis

A Reurb não está condicionada a existência de Zeis, entretanto a sua implementação mostra-se necessária. Grande parte do território das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, não possui cadastro e titulação da propriedade.

Apesar das críticas na introdução da REURB, pois foi aprovada por meio de emenda constitucional sem ouvir previamente órgãos e instituições de caráter técnico, ela pode ser um elemento interessante visando a regularização fundiária municipal. Em Florianópolis, núcleos informais urbanos estão presentes nas comunidades ocupantes da região do Maciço Central. O município é o principal agente mediador para regularização fundiária.

A nova legislação concede o direito de “Certidão de Regularização Fundiária” a qual é de competência do poder público. E ainda, são isentos de custas e emolumentos os atos registrares relacionados à Reurb-S ao final do procedimento de regularização imobiliária.

Segundo o Ministério das cidades (2017), a REURB para sua efetividade deve passar pelas seguintes fases administrativas até o final com o direito a matrícula individualizada. São elas:

1. Requerimento dos legitimados;
2. Elaboração do projeto de regularização fundiária;
3. Processamento administrativo do requerimento,
4. Classificação da modalidade e notificações;
5. Análise e saneamento do processo administrativo;
6. Aprovação do projeto de regularização;
7. Expedição da Certidão de Regularização Fundiária - CRF;
8. Registro da CRF e projeto aprovado com abertura de Matrículas individualizadas.

A REURB pode ser uma alternativa eficaz de regularização fundiária das comunidades integrantes do Maciço Central do Morro da Cruz. O decreto municipal nº 18.281, de 12 de janeiro de 2018, instituiu o grupo de trabalho para efetuar o levantamento, diagnóstico físico-territorial, identificação de infratores e classificação de núcleos urbanos informais implantados para efeito de regularização fundiária urbana de interesse específico - Reurb-E.

Por outro lado, no âmbito do Estado de Santa Catarina o Decreto Estadual nº 1.468/2018, instituiu o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (REURB-SC), seu principal objetivo é a titulação de ocupantes de núcleos urbanos informais, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

A Reurb é um instrumento que visa garantir o direito de propriedade. Na visão de Tartuce (2017, p. 630) os atributos ao direito da propriedade permitem o proprietário: gozar, reaver, usar e dispor da mesma.

Por isso espera-se que a modalidade Reurb-S, venha garantir o direito à moradia e propriedade de maneira digna em condições de vida adequadas para as comunidades integrantes do Maciço Central em Florianópolis/SC.

## **7. CONCLUSÕES**

O histórico apresentado no artigo leva a entender o processo de urbanização das comunidades localizadas no Maciço Central do Morro da Cruz.

A formação urbanística das comunidades e o processo de migração foram determinantes para a caracterização do uso e ocupação do solo. Mostra-se que o aumento populacional sem um regramento legislativo, administrativo e cadastral foi determinante nesse processo de urbanização.

Fica visível a formação de aglomerados subnormais ou habitações informais, carentes tanto de estrutura básica de serviços públicos quanto de regularização fundiária do seu território.

Recentemente os programas estruturantes de estruturação urbana como o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, PAC, auxiliaram na estruturação de serviços essenciais urbanos nas comunidades, porém ainda é necessário implementar medidas de

regularização do território.

A cidade de Florianópolis mostra um grande crescimento e expansão do seu território, o que requer investimento público, cadastro, controle territorial, regularização fundiária.

Diante desses elementos, merece atenção a busca pela regularização fundiária no território central de Florianópolis. Atualmente, a legislação de acesso à moradia possui entraves legais ou administrativos que impedem um acesso célere ao direito de propriedade.

Portanto alternativa interessante para essa problemática seria a implantação administrativa e conectada aos elementos previstos na Lei nº 13.465 de 2017, REURB com elementos cadastrais de organização do território. Isso também fica condicionado a uma reestruturação dos órgãos da administração pública, visando garantir o direito à propriedade e a regularização dos imóveis na comunidade do Maciço Central de Florianópolis.

### Referências Bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. BID. Disponível o relatório em: **Plataforma Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES). Florianópolis 2010.** PMF. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=cidades+emergentes+e+sustentaveis>> acesso em 20.07.2018.

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

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DÍVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125). Disponível no site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 10.06.2018.

BRASIL, **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento. PAC.** Consulta pelo município de Florianópolis/SC. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/> > Acesso em 14.06.2018.

BRASIL. **Ministério das cidades. Como Delimitar e Regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social.** 2009. Distrito Federal sendo o teor da publicação. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>>

BRASIL. **Portal da Legislação. Site do Planalto.** Site institucional governamental da Presidência Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> <acesso em 20.06.2018>.

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

BRASIL. **Reurb,** Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbanas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 20.06.2018.

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

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

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.** Documento referente aos direitos humanos. Disponível em:

<http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em 18.06.2018.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MESQUITA, Claudia. **Os anos Jk no acervo da Biblioteca Nacional .In: BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil)**. Brasileira da Biblioteca Nacional-guia de fontes sobre o Brasil/Organização Paulo Roberto Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional; Nova Fronteira,2001. il., p.329-368.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Florianópolis, documento integrante da gestão territorial municipal. Disponível em: [http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22\\_06\\_2011\\_16.30.42.884f696aacfa360d3f184780e46cb25c.pdf](http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_06_2011_16.30.42.884f696aacfa360d3f184780e46cb25c.pdf). <Acesso em 15.06.2018>.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Setor de Cadastro Urbano. 2018. **Acesso aos documentos e mapas do município** digital por meio de consulta ao órgão de planejamento municipal. R. Felipe Schmidt, 1320 - Centro, Florianópolis – SC.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico**. Florianópolis, documento integrante da gestão territorial municipal. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20\\_08\\_2010\\_17.52.55.f36f3efbae9e3d317fc02f7512786bc9.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_08_2010_17.52.55.f36f3efbae9e3d317fc02f7512786bc9.pdf). <Acesso em 15.06.2018>.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Redução de Riscos - PMRR**. Florianópolis, documento integrante da gestão territorial municipal. Disponível em: [http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/06/PMRR\\_Fpolis.pdf](http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/06/PMRR_Fpolis.pdf) . <Acesso em 15.06.2018>.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal. **Acervo casa da memória. Disponibilização de fotos históricas da cidade**. - Fundação cultural de Florianópolis Franklin Cascaes. <coleta em 14.06.2018>.

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

IBGE. Sinopse dos levantamentos demográficos e dados integrantes do **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>> . Acesso em 10 jun. 2018.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro. 2016. Sendo material disponível em site institucional. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/>> . Acesso em 10 jun. 2018.

JUSBRASIL. **Resumo das principais alterações da Lei 13.465, de julho de 2017**. Elaborado pelo professor Flávio Tartuce. Impactos para o Direito das Coisas. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/477452385/resumo-das-principais-alteracoes-da-lei-13465-de-julho-de-2017-impactos-para-o-direito-das-coisas> <Acesso em 10 de jun. 2018>

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza: acesso à moradia** 145 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGAU0002-D.pdf>>

ONU BRASIL. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. Brasília, 2016**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-roteiro-localizacao-objetivos-desenvolvimento-2017.pdf>. Acesso em: 18.09.2018.

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

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

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC. Endereço eletrônico e acervo técnico institucional e portal geoprocessamento. Sendo conferido ao site oficial: [www.pmf.sc.gov.br](http://www.pmf.sc.gov.br).

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

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

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

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA TJ-SC - **Foto acervo do TJ/SC**. Comunidade do Mocotó (2017) em Florianópolis. Gamaliel Basílio. Disponível em: <https://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa/-/pena-de-231-anos-de-prisao-para-quadrilha-que-comandava-trafico-no-morro-do-mocoto>. Acesso em 14.06.2018.

UNIVESIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Laboratório de Análise Ambiental da UFSC. **Aspectos Naturais e da Urbanização do Maciço do Morro da Cruz** Disponível em <http://laam.ufsc.br/projetos/aspectos-naturais-e-da-urbanizacao-do-macico-do-morro-da-cruz>/acesso em 14.06.2018.