

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – UNICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS  
PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID  
SUBPROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DE MUNICÍPIOS  
MBA EM GESTÃO URBANA, HABITACIONAL E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID EM  
SANTA CATARINA: UMA AVALIAÇÃO**

**BEATRIZ KAUDUINSKI CARDOSO**



Programa Habitar Brasil BID  
Subprograma de Desenvolvimento  
Institucional de Municípios

**Ministério das  
Cidades**



**CAIXA**



Prefeitura Municipal de Florianópolis

**Florianópolis, novembro de 2005**

**BEATRIZ KAUDUINSKI CARDOSO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROGRAMA HABITAR BRASIL BID EM  
SANTA CATARINA: UMA AVALIAÇÃO**

Estudo de Caso desenvolvido como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social.

Professora Orientadora: Jadna L. Neves Heinzen

**Florianópolis, novembro de 2005.**

## SUMÁRIO

LISTA DE APÊNDICES.....	03
LISTA DE TABELAS.....	04
LISTA DE QUADROS.....	05
1 DELIMITAÇÃO DA UNIDADE-CASO.....	06
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
3 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS.....	20
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	55
APÊNDICES.....	58

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A: Roteiro básico para análise dos projetos de regularização fundiária dos contratos através Programa Habitar Brasil BID.

APÊNDICE B: Questionário aplicado aos técnicos das equipes municipais, executoras dos projetos.

APÊNDICE C: Roteiro de Entrevistas estruturadas com advogadas que atuaram nos projetos.

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Etapas a serem seguidas num processo padrão de regularização fundiária. (Questões oferecidas e incidência das respostas).

TABELA 2: Opções de atividades a serem desenvolvidas e somadas aos programas de regularização fundiária. (Incidência das respostas).

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: Projetos do Programa Habitar Brasil BID em andamento no estado de Santa Catarina.

QUADRO 2: Origem das áreas dos projetos de regularização fundiária em Santa Catarina.



## 1 DELIMITAÇÃO DA UNIDADE-CASO

O documento do Instituto Cidadania (2000), informa que há apenas 60 anos o Brasil se tornou um país predominantemente urbano. Embora considere que as estimativas são controversas, tudo leva a crer que no início do século XX o País tinha aproximadamente 10% da população morando em cidades. No final do século, essa população representava 80% do total e o Brasil viveu um avassalador processo de construção de cidades que nunca mereceu a atenção devida das políticas públicas, isto é, a maior parte das construções ocorreu espontaneamente, ao arpejo das leis e da administração pública. Este quadro se mostra mais grave quando se considera a tendência à concentração metropolitana, já que as seis maiores metrópoles brasileiras, concentram 30% da população do País, com um número significativo de moradores em favelas.

Em 1970, apenas 1% da população da Grande São Paulo vivia em favelas. Em 1995, registra-se um salto, para nada menos de 20%. Em outras capitais, um quadro ainda mais grave, a saber: 25% em Belo Horizonte; 28% no Rio de Janeiro; 33% em Salvador; nada menos de 50% em Belém.

Miranda (2001), conclui que em Santa Catarina a urbanização ocorreu de forma semelhante ao resto do país, porém com algumas particularidades.

O Estado não possui cidades de grande porte e no campo há uma forte predominância da pequena propriedade rural familiar. A velocidade da urbanização do Estado de Santa Catarina também foi bastante acelerada. Em 1960 a população urbana era de 31,82%, enquanto que em 1996 a fatia urbana concentrava 73,13%. No Estado, há somente 20 Municípios com mais de 50 mil habitantes e 244 com menos de 20 mil habitantes. Estes 244 municípios concentram 32% da população do Estado.

A maior densidade está concentrada no litoral catarinense, num processo que vem sendo denominado “litoralização”, foco de muitas discussões atuais, constituindo-se inclusive, em



fator de direcionamento para o Plano de Governo Estadual que tem como uma de suas diretrizes principais, o incentivo à volta do desenvolvimento ao interior.

Somente na região conurbada de Florianópolis, que envolve além da Capital os Municípios de Palhoça, São José e Biguaçu a taxa de urbanização é de 97% . Esta região apresentava em 2001, 83 favelas e segundo projeções de Miranda (2001), o percentual dos moradores de favelas em Florianópolis chegava a 15%. Estes dados são impressionantes para a região, em que pese serem pequenas as áreas, se comparadas aos grandes centros do país.

O surgimento das favelas acompanha e deriva do crescimento das cidades. Geralmente, são instaladas em áreas vazias, morros, encostas, pântanos e mangues, sempre próximas de onde haja oportunidade de emprego e serviços básicos (hospitais e escolas) apresentando-se como uma alternativa da população pobre para escapar de custos com transporte e moradia.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trata favela como aglomerado subnormal e conceitua como :

Aglomerado subnormal é um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (IBGE, 2000).

O IBGE considera que as características comuns das favelas são a irregularidade da posse, a densidade e desorganização, além da carência de serviços públicos.

Sheehan (2003) informa que assim como uma cidade, a favela tem sua própria história, cultura, economia e peculiaridade imobiliária, seu jeito próprio de ser e que apesar da tremenda variação, uma característica comum das favelas tende a ser a insegurança que os moradores sentem em seus próprios lares, impedindo-os de melhorarem suas condições de vida e alcançarem seu potencial pleno. Ou seja, também aponta como uma característica das favelas, a irregularidade da posse.

Sobre a segurança na posse, Osório (2004), entende que este é um ponto central do direito à moradia e à terra pois sem ela – independentemente se formal ou informal – o direito à moradia vai estar em permanente ameaça, e o risco do despejo ou deslocamento forçado será sempre iminente. Observa também, que a segurança da posse por se tratar de elemento central do direito à moradia, deve ser assegurada a todos, com igualdade e sem discriminação, abrangendo todos os indivíduos e famílias independentemente de idade, status econômico, grupo ou outra afiliação e status.

Como um dos caminhos para solução da carência de condições adequadas de moradia e infra-estrutura nas favelas brasileiras, o Governo Federal, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, atual Ministério das Cidades, a partir de um acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), implantou no Brasil em fevereiro de 2000, o Programa Habitar Brasil BID, cujo objetivo é contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas de baixa renda, que residem em assentamentos subnormais, bem como estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas.

No Estado de Santa Catarina, foram contemplados com recursos deste programa, os municípios de Biguaçu, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Palhoça e São José.

A proposta inovadora trazida pelo Programa Habitar Brasil BID é que os projetos ocorram de forma integrada, resolvendo a situação das áreas ditas “*subnormais*”, de forma a permitir, que a partir das intervenções, estas comunidades transformem-se em bairros *legais*, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, que as famílias beneficiadas alcancem um novo patamar de qualidade de vida.

O Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil BID (2000, p.10) prevê como objetivo específico do subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais:

Implantação de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

Significa dizer, que a intervenção nas áreas irregulares entendidas como prioritárias do Município, devem ser atendidas com projetos integrados cujas ações contemplem solução para os problemas da comunidade escolhida sob todos os aspectos, sejam eles sociais, físicos, ambientais ou jurídicos. É importante salientar o aspecto jurídico, pois sobre esta dimensão que o trabalho é dedicado, mais especificamente às ações de regularização fundiária.

O Regulamento Operacional do Programa prevê a regularização fundiária como item que compreende o conjunto de ações técnicas e jurídicas, incluindo o cadastramento físico da ocupação e o projeto de regularização ou parcelamento, necessárias à outorga de direitos de uso ou de propriedade dos lotes ou unidades habitacionais aos beneficiários e denomina o conjunto de ações sociais, urbanísticas ambientais e jurídicas de Projeto Integrado de Urbanização.

Oliveira (2001, p.41) apresenta a seguinte definição para a expressão regularização fundiária:

A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

De acordo com Fernandes (2002), o termo regularização fundiária tem sido utilizado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais e em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados irregularmente.

Em que pesem algumas diferenças quanto aos significados adotados, o entendimento atual e o direcionamento de estudiosos no que diz respeito a projetos de urbanização e recuperação de favelas, é no sentido de integrar as regularizações urbanística, jurídica e técnica (edilícia), somando-se a essas ações, o trabalho social junto à comunidade. Em algumas concepções, o conjunto dessas ações é denominado de regularização fundiária.

Quanto à importância da regularização fundiária como instrumento de política pública, Saule; Uzzo; Cardoso (2002), apresentam três razões para que o Município promova a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda:

- para assegurar o uso e a ocupação do solo adequados às necessidades de moradia digna dos moradores;
- para combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários;
- por ser o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana, que engloba a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, assegurando-se o direito à moradia da população.

Vale ainda, destacar o entendimento de Souza (2003, p. 294) com relação a importância da regularização fundiária para o resgate da cidadania:

Seria injusto, irrealista e tolo, ver a regularização fundiária e a urbanização de favelas, mesmo quando não estejam acopladas a um reassentamento e ao oferecimento de moradias acabadas, como paliativos irrelevantes. Regularizar fundiariamente e dotar de infra-estrutura favelas e loteamentos irregulares são coisas essenciais para resgatar a dignidade e a auto-estima dos pobres urbanos, desde que isso seja realizado de modo sério, transparente, participativo e tecnicamente correto.

Em todo o mundo, debates existentes sobre o tema confirmam a importância da regularização fundiária como uma das formas de resolver parte da problemática que envolve a habitação popular e cada vez mais, configura-se como uma das alternativas de solução para o problema da falta de moradia.

Chefes de Estado reunidos em Nova York durante a cúpula do Milênio das Nações Unidas, em 2000, assumiram o compromisso de melhorar significativamente a qualidade de vida de 100 milhões de favelados, até 2020, com duas medidas de “melhoria”, quais sejam: acesso a saneamento adequado e garantia de posse – um objetivo estabelecido inicialmente pela Aliança das Cidades, um esforço conjunto do Banco Mundial, UN-Habitat, associações de órgãos municipais e agências de ajuda lançado em 1999.

Soto (apud SHEEHAN, 2003), considera edificações sem titulação como ‘capital morto’ e defende que a forma mais óbvia para uma família garantir o lar é obter título de propriedade. Traz o entendimento de que se os governos concedessem aos moradores de assentamentos informais esse reconhecimento legal, teoricamente poderiam proporcionar novas oportunidades para desenvolvimento e até mesmo crédito. Defende o autor, que o reconhecimento do direito da terra, propicia aos moradores de favelas a utilização de seus imóveis como um ativo financeiro importante, disponível para alavancar recursos com vistas a melhorar suas condições de renda e trabalho.

Fernandes (2003), apresenta uma leitura crítica das idéias de Soto e apesar de considerar a importância das mesmas, orienta que devam ser recebidas com cautela. Os principais argumentos do autor em sua crítica são:

- o não reconhecimento de que os pobres, mesmo antes de terem a regularização de sua terra acumulam patrimônio por meio de crédito, ainda que não formal, investindo em suas residências e seus negócios;
- a não evidência de quanto de crédito os bancos estariam dispostos a oferecer aos pobres após um programa massivo de regularização fundiária;
- estudos que avaliaram as experiências inspiradas em Soto no Peru, México e El Salvador e que contestam a sustentabilidade urbanística e sócio-ambiental dos assentamentos;

- a hipótese de que as legalizações inspiradas no autor, não estariam beneficiando os grupos pobres, mas sim, os grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que estariam tirando proveito do investimento público na urbanização destas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes;
- a não preocupação do autor em identificar e compreender os fatores que provocam o fenômeno da ilegalidade urbana, uma necessidade para o enfrentamento deste problema.

Neste debate, alguns críticos consideram que a regularização fundiária somente é estimulada porque seria uma forma de fazer com que os pobres tornem-se aptos a oferecerem garantias e conseqüentemente passem a ser potenciais tomadores de crédito dos bancos e agências de crédito internacionais, bem como para remover os obstáculos à circulação do capital imobiliário internacional, ou seja, a lógica de incentivo à política da regularização fundiária, seria puramente mercadológica.

Embora haja concordância com a argumentação de Fernandes no que diz respeito a necessidade de se compreender a dinâmica da ilegalidade urbana para o enfrentamento da problemática e considere-se a hipótese de que as ações de regularização fundiária possam ter somente objetivos capitalistas que buscam atender aos interesses dos bancos de crédito e ao capital imobiliário, também é convicção de que as ações de regularização fundiária previstas nos projetos de urbanização de favelas, têm papel importante para as famílias pois prevêm que seja concedida a titulação da posse ou da propriedade, assegurando o direito à moradia, sempre tão almejado.

Acredita-se que este benefício altera a relação da população com a terra ocupada e pode melhorar as condições de vida das famílias envolvidas de maneira significativa, desde que conjugada com ações sociais que aliem o reconhecimento do direito à moradia à permanência das comunidades nas áreas onde vivem.

No Brasil, com a aprovação da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, acompanhado pela Medida Provisória 2220/2001, um novo contexto foi estabelecido no que diz respeito aos aspectos jurídicos da Regularização Fundiária. Esta nova ordem veio dar suporte às ações dos governos e sociedade no enfrentamento das questões urbanas, sociais, e ambientais que afetam a vida da população.

Um grande debate nacional foi iniciado e as experiências tendem a acontecer de maneira mais consistente já que a sociedade conta com um variado leque de instrumentos de regularização fundiária para viabilizar a titulação da terra, dentre os quais destaca-se:

Usucapião Especial Urbana: instrumento utilizado para áreas particulares, cujos terrenos tenham área de até 250m<sup>2</sup>, ocupados há mais de 5 anos ininterruptos para fins de moradia e sem ação judicial, não sendo os posseiros proprietários de outro imóvel. Pode ser individual ou coletiva. A usucapião coletiva é exclusiva para população de baixa renda e para os casos em que não for possível identificar individualmente o lote ocupado por cada morador. O título que é obtido através da sentença de Usucapião Urbana é o título de propriedade.

Concessão de uso especial para fins de moradia: regulada pela Medida provisória 2220/01, é utilizada para imóveis públicos, ocupados há mais de 5 anos, até 30 de julho de 2001, com posse sem interrupção e oposição, com terrenos de no máximo 250m<sup>2</sup> e cujos posseiros não sejam proprietários de outro imóvel. Também pode ser individual ou coletiva nos casos em que não for possível individualizar os lotes ocupados. É concedida gratuitamente pela via administrativa ou em caso de recusa ou omissão do Poder Público, por via judicial. A Concessão por meio de termo administrativo ou por sentença judicial servirá para efeito de registro em Cartório.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): instituída pelo Decreto-Lei 271/1967, permite ao poder Público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Pode ser

gratuita ou onerosa . Tem caráter de escritura pública e pode ser aceita em garantia para financiamento habitacionais. Sobre CDRU Souza (2003, p.295) ensina:

Com a aplicação da CDRU não chega a se dar a transferência da propriedade, muito embora os ocupantes recebam garantias e vejam a sua situação ser regularizada. Concessão de direito real de uso é um contrato celebrado entre o Poder Público e os ocupantes, contrato este que pode ser por tempo limitado ou ilimitado, embora renovável. O mais razoável é que o contrato seja por tempo ilimitado, extinguindo-se, entretanto, caso o concessionário venha a dar ao imóvel outra destinação que não a de moradia para si próprio e para sua família, ou caso o concessionário venha adquirir a propriedade (ou a concessão de uso) de outro imóvel.

Considera também o autor, que é esperável que a concessão seja conferida gratuitamente e que a garantia legal supramencionada é poderosa, mesmo sem implicar a propriedade do imóvel, pois o título concedido, seja por via administrativa ou, em caso de litígio, por sentença judicial, servirá para efeito de regularização no cartório de registro de imóveis.

Basicamente, as principais diferenças entre as duas concessões apresentadas, é que, enquanto a CDRU é uma prerrogativa do poder público que se dá por discricionariedade do órgão, com raio de atuação não delimitado, a concessão de uso especial para fins de moradia é um “direito subjetivo” dos ocupantes de imóveis públicos, com critérios bem definidos para a concessão.

Cabe, citar outros instrumentos de regularização fundiária que podem ter uma função coadjuvante ou complementar em relação as anteriores:

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social: Zonas urbanas específicas que podem conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover urbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia. É uma área da cidade que fica destinada pelo Plano Diretor para abrigar moradia popular com os objetivos de reservar terrenos ou prédios vazios para moradia popular e facilitar a regularização de áreas ocupadas. Viabilizam a regularização de áreas encortiçadas, favelas e loteamentos clandestinos; são perímetros dentro da área



urbanizada onde valem regras específicas de urbanização, permitindo a regularização urbanística; criam reservas de terras para a Habitação de Interesse Social. Podem ser regulamentadas de forma a abrir também espaços para atividades econômicas e de geração de emprego e renda.

Desapropriação (Lei Federal 4132/62): é uma forma excepcional de aquisição de imóvel privado pelo Poder público, sujeita a estritos requisitos e condições constitucionais e legais. A desapropriação pode ser utilizada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária. Com base na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o Poder Público pode aplicar a desapropriação para fins de reforma urbana nos casos em que o imóvel não estiver cumprindo sua função social.

Direito de superfície: é um instituto que permite que o proprietário de um imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno. Permite ao morador usufruir do solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade. O direito de superfície não significa que o morador tem direito ao solo, é de propriedade dele apenas o que for construído nele.

Cessão de Posse: instituto criado pela lei 9785/99 que possibilita ao poder Público ceder a posse de terrenos destinados a loteamentos populares nos quais tenha havido imissão provisória na posse. Em tais casos o município ainda não tem a posse definitiva nem a propriedade, porque não houve o término das ações judiciais de desapropriação com o pagamento ou depósito do valor do imóvel desapropriado. Quando o Poder Público tiver a propriedade definitiva da área, a cessão converter-se-á em compromisso de compra e venda ou de venda e compra conforme as obrigações respectivas estejam ou não cumpridas.

O debate em torno da regularização fundiária é extremamente atual e a partir da vigência do Estatuto da Cidade, as possibilidades de solução foram bastante ampliadas e cada

vez mais, a regularização fundiária deverá ser utilizada como uma forma de solucionar parte do problema da moradia.

Enquanto coordenadora na Caixa Econômica Federal, dos projetos do Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina, surgiu a intenção de estudar o tema já que o assunto tem relação direta com a atividade profissional e, principalmente, porque é passível de identificação entre os técnicos e gerentes envolvidos, uma carência de conhecimento quanto ao assunto regularização fundiária.

Além do que, reconhece-se como absolutamente importante o registro das experiências em curso, pois enquanto existem vários registros de práticas de regularização fundiária em cidades do país como em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, não se tem conhecimento de análises efetuadas no âmbito de Santa Catarina, até mesmo porque, este tipo de ação é recente no Estado e pode-se afirmar, que tais experiências são inéditas por aqui.

Considerando as abordagens apresentadas, o foco do estudo está direcionado aos Projetos de Regularização Fundiária, integrantes do Programa Habitar Brasil BID, essencialmente no tocante às dimensões jurídicas e administrativas, ou seja, na perspectiva de observação dos aspectos legais do projeto de regularização em que pese o entendimento de que as dimensões urbanísticas e jurídicas devam ser combinadas num processo de regularização de assentamentos precários.

A ênfase da pesquisa está direcionada aos trâmites burocráticos, legais e administrativos do processo de aprovação e execução dos projetos específicos de regularização fundiária, bem como o papel das equipes envolvidas, a estrutura e capacitação das prefeituras para o projeto, os principais entraves e as atipicidades de cada proposta.

A pesquisa desenvolvida teve como unidade de estudo os contratos firmados com as prefeituras de Biguaçu, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Palhoça e São José, sob a responsabilidade operacional da Caixa Econômica Federal, visando elucidar a

seguinte problemática: Quais as principais características dos projetos de regularização fundiária em andamento através do Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina?

Esta problemática se desdobra basicamente nas seguintes questões de pesquisa:

- quais as condições de planejamento e gestão dos projetos?
- quais são os instrumentos legais utilizados pelos projetos?
- quais resultados já foram alcançados nestes projetos?
- que tipo de aprendizagem pode ser transferida para projetos futuros a partir das dificuldades e dos sucessos observados?

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O universo da pesquisa tem como abrangência os sub-projetos de regularização fundiária, que fazem parte dos projetos integrados de urbanização de favelas em andamento nos municípios catarinenses contemplados pelo Programa Habitar Brasil BID.

Para efeitos do estudo, a pesquisa, considera os contratos de todos os municípios catarinenses beneficiados pelo Programa independentemente do estágio de execução em que se encontravam as ações.

As técnicas de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa são as seguintes:

- Análise documental: a partir da elaboração de um roteiro básico (APÊNDICE A) para consulta aos projetos de regularização fundiária do Programa Habitar Brasil BID e, coleta de informações nos processos de aprovação e acompanhamento das operações.
- Questionário: composto por 23 questões e aplicados junto aos técnicos e coordenadores das prefeituras envolvidos com a aprovação e acompanhamento dos projetos integrados, tendo sido solicitado que pelo menos três pessoas de cada equipe executora do projeto respondessem ao questionário conforme modelo (APÊNDICE B).
- Entrevistas: do tipo estruturadas com a advogada da CAIXA que analisou e acompanhou todos os projetos de regularização fundiária em andamento e, também, a consultora de uma das prefeituras cujo projeto está num estágio mais avançado de execução (APÊNDICE C). Essas profissionais são consideradas “chaves” no processo, pois tiveram uma relação mais direta com os acontecimentos.

- Observação direta: dos fatos evidenciados por meio da verificação dos processos de aprovação e acompanhamento dos projetos integrados e situações cotidianas decorrentes. Esta observação ocorreu de forma assistemática, ou seja, ocasional, já que aconteceu naturalmente no decorrer da atividade profissional da pesquisadora.

Além destes instrumentos, o estudo utiliza consultas em documentos impressos tais como livros, jornais, revistas e publicações afins, além de fontes documentais, como relatórios, *folders* e internet, sendo efetuada revisão bibliográfica para o aprofundamento do assunto.

A pesquisa abrange período compreendido desde a apresentação das propostas iniciais dos projetos em 2000, até setembro 2005.

O estudo tem caráter exploratório a partir do momento em que se busca avaliar a efetividade das ações propostas, as percepções das pessoas envolvidas nos projetos, propondo alternativas e levantando expectativas e dificuldades.

A investigação é essencialmente qualitativa já que seus resultados expressam valores, atitudes, crenças e motivações dos envolvidos, além de receber influência de fatores conjunturais tais como: modelos de gestão adotados pelos municípios, diretrizes do Governo Federal quanto ao andamento do Programa em si e quanto à política econômica e social vigente no país.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

O estudo inicia-se com a revisão bibliográfica, buscando aprofundar conceitos acerca da regularização fundiária e também apresentar de maneira breve, os instrumentos de regularização fundiária passíveis de serem utilizados a partir do advento do Estatuto das Cidades.

Posteriormente, os dados extraídos por meio do roteiro de pesquisa documental nos dossiês dos contratos e as respostas obtidas nos questionários aplicados aos técnicos municipais são analisados e interpretados, buscando-se identificar:

- as propostas formais dos municípios e as atipicidades de cada uma;
- a origem das áreas envolvidas;
- a estrutura operacional das prefeituras para o desenvolvimento dos projetos ;
- o nível de envolvimento e conhecimentos das equipes responsáveis pelos projetos;
- a visão dos Municípios frente à regularização fundiária;
- os fatores que podem ter contribuído para os resultados positivos ;
- as características dos contratos com beneficiários do projeto;
- as principais dificuldades na implementação dos projetos

Com base nestas questões balizadoras, considerando-se os fatores políticos e estruturais, bem como a observação participante e as respostas das entrevistas estruturadas, são identificados os dados que contribuíram para o avanço dos resultados e as informações que podem ser correlacionadas, de modo a se constituírem as constatações, fatores de sucesso e insucesso e, principalmente, de aprendizado para experiências futuras.

A seguir, estão expostos os dados e informações obtidas, bem como as análises e interpretações realizadas, agrupados conforme os instrumentos de pesquisa:

- a) roteiros;

b) questionários;

c) entrevistas.

a) Dos **roteiros** de pesquisa documental, utilizados para consulta aos dossiês dos contratos de regularização fundiária do Programa Habitar Brasil BID, pode-se apresentar o seguinte:

Todos os projetos analisados, cuja situação está sinteticamente demonstrada no Quadro 1, atenderam as condições impostas pelo BID para serem beneficiados pelo Programa e desta forma apresentavam as seguintes características: situavam-se em favelas que detinham no mínimo 60 % dos moradores com renda familiar de até 03 (três ) salários mínimos; as áreas eram ocupadas por assentamento subnormal há mais de 05 (cinco) anos ou a localização configurava situação de risco ou insalubridade .

Vislumbra-se que ao final das obras de urbanização, todos os projetos tenham seus beneficiários titulados, já que esta é uma condição do Programa Habitar BID. Este resultado esperado será diferente, superior e mais positivo se comparado com algumas experiências brasileiras já estudadas, onde nem todos os beneficiários dos projetos de regularização fundiária tiveram a titulação da terra ao final das intervenções conforme pode ser constatado nos relatos a seguir:

“Não existem garantias de que as famílias moradoras vão receber a titulação esperada num horizonte de tempo razoável sendo muito pequeno, o número de imóveis com sua situação regularizada em qualquer um dos projetos analisados” (IBAM,2002, p.51).

“ [...] o estudo constatou que nas comunidades estudadas a maior parte dos programas de urbanização não estava vinculado a programas de regularização de posse dos lotes” (REVISTA HABITARE , 2001).

“A urbanização nem sempre vem acompanhada da regularização urbanística do assentamento e da regularização fundiária dos ocupantes” (BUENO, 2002, p. 345).

**QUADRO 1 - Projetos do Programa Habitar Brasil BID em andamento no estado de Santa Catarina**

**Opções de regularização e titulação**

<b>Município</b>	<b>Projeto</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Estágio do Projeto Integrado</b>	<b>Situação das áreas dos assentamentos</b>	<b>Meios utilizados para regularização</b>	<b>Titulação</b>
Biguaçu	Foz do Rio	75	Obras em licitação	Áreas da União equivalentes a 34.803,82 m <sup>2</sup> . Cedidas da seguinte forma: -cessão para preservação ambiental -cessão para equipamentos comunitários -cessão para unidades habitacionais	Cessão da União – aforamento ao Município	-Permissão Remunerada de Uso de domínio útil e benfeitoria - permissão de uso precário e gratuito
Criciúma	Bairro Paraíso	282	Obras a licitar	- Áreas públicas Municipais 670,50 m <sup>2</sup> . -Áreas particulares desapropriadas para casas - 12.127,67 m <sup>2</sup> - Áreas particulares (72%) que poderiam ser objeto de usucapião – 71.660 m <sup>2</sup>	- Desapropriação  - Usucapião (proposta)	- Usucapião- - CDRU Gratuita e Onerosa - Contrato de construção de obra
Florianópolis	Chico Mendes	1109	Mais de 50% obras	- terreno da COHAB doado à PMF com 129.301,73 m <sup>2</sup> - Terreno doado por ONG (para centro de saúde) com 1200 m <sup>2</sup>	Doação ao Município	- Promessa de compra e venda. - Permissão de uso não remunerada (por 12 meses para renda insuficiente)
Florianópolis	Mocotó	378	Menos 50% obras	- 01 área da COHAB doada ao Município – 48.620 m <sup>2</sup> . - 01 área do Município – 4.547 m <sup>2</sup> -04 particulares para os equipamentos comunitários (não ocupadas) com 1400 m <sup>2</sup> , 4.279 m <sup>2</sup> , 3462,50 m <sup>2</sup> e 662,43 m <sup>2</sup> = 9.803,43 m <sup>2</sup>	Doação ao Município  Desapropriação das áreas particulares	- Promessa de Compra e Venda  - Permissão de uso não remunerada ( por 12 meses p/ renda insuficiente)
Itajaí	Mariquinha Brasil	151	Menos 50% obras	- área verde municipal com 20.695 m <sup>2</sup> - área particular desapropriada (para remoção) com 19.000 m <sup>2</sup>	desapropriação	Compromisso de compra e venda (Cessão remunerada de uso e comodato previstas no 1º projeto)



Jaraguá do Sul	Jaraguá 84	155	Concluído	- área pública estadual doada ao Município – loteamento - 149.075 m <sup>2</sup> - área particular desapropriada para reassentamento (10.000 m <sup>2</sup> ) e futuro empreendimento habitacional (36.538 m <sup>2</sup> ).	doação Desapropriação	Permissão remunerada de uso ( 20 anos)
Joinville	Rio do ferro	250	Menos 50% obras	- Área <u>particular</u> remanescente de loteamento, desapropriada. 132.741 m <sup>2</sup> <sup>(</sup> - área <u>pública</u> municipal remanescente de loteamento com 58.881,38 m <sup>2</sup> - área pública municipal – 6.536,95 m <sup>2</sup> - Terras de marinha- 6.567 m <sup>2</sup>  <u>Reassentamento:</u> - 02 particulares desapropriadas : 30 lotes com 13.837 m <sup>2</sup> e 41 lotes com 15.293,96 m <sup>2</sup> = 29.130 m <sup>2</sup>	Desapropriação  Cessão da União- aforamento ao Município	Concessão onerosa de direito real de uso (para os terrenos de marinha)  Promessa de compra e venda (para os demais)
Palhoça	Moral legal	86	Menos 50% obras	- 02 imóveis públicos doados pelo Estado com 23.707 + 19.250 m <sup>2</sup> = 42.957,00 m <sup>2</sup>  - 03 particulares desapropriados para implantação de casas com 1930,38 m <sup>2</sup>	Doação  Desapropriação	Permissão remunerada de uso com opção de compra e venda  Comodato
São José	Morar Bem	622	Mais de 50% obras	<u>Pedregal ( a recuperar):</u> 01 área pública Municipal (IPESC) – 22.506 m <sup>2</sup> 01 área verde (Landinho) – 11.569,25 m <sup>2</sup> <u>Metropolitano( a recuperar)</u> 02 particulares desapropriadas – 167.452 m <sup>2</sup> 01 área verde(Zanelatto) – 26.131,93 m <sup>2</sup> 160 imóveis não identificados (Lot. Metropolitano irregular) – 118.943,68 m <sup>2</sup> <u>Reassentamento:</u> Área particular desapropriada– 188.081,75 m <sup>2</sup>	Desapropriação	Compromisso de compra e venda e depois  (pré- contrato de compra e venda)

Fonte: Processos de contratação e acompanhamento das operações do programa Habitar Brasil BID – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – 2005.

Outra constatação, diferencia-se da avaliação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (BAM) na afirmação que um dos fatores de risco para a execução dos projetos de urbanização de favelas é a resistência do poder público de promover a recuperação de custos:

No entendimento de que os favelados não têm capacidade para pagar pelos custos das benfeitorias e serviços recebidos, nem seria socialmente justo cobrar desse segmento qualquer contribuição que venha a onerar seus orçamentos familiares, já insuficientes para atender às suas necessidades básicas, existe pouca disposição do Estado e das Prefeituras de trabalharem na perspectiva da recuperação de custos (IBAM, 2002, p. 46).

Contrariamente, no caso de Santa Catarina, esta resistência não pôde ser verificada, já que todos os municípios têm previsão de recuperação de custos dos investimentos através da cobrança dos benefícios, alguns cobrando somente pela habitação, outros pelo terreno, infraestrutura e habitação.

Conforme o Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil BID, nos casos em que o projeto tivesse previsão de oferta de soluções habitacionais e o proponente adotasse política de comercialização de unidades, deveriam ser indicados os mecanismos previstos para recuperação de custos por domicílio, incluído na área de intervenção do projeto, bem como para contribuição para fundos habitacionais, quando fosse o caso. Alertava ainda, que qualquer alternativa a ser adotada deveria respeitar a capacidade financeira dos beneficiários e a sua disposição de assumir tais encargos.

Mesmo que a recuperação de custos não se constituísse em uma obrigatoriedade, no decorrer da fase de apresentação dos projetos sociais e jurídicos, técnicos da CAIXA e Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU) incentivaram os municípios a cobrarem pelos benefícios, pelos seguintes motivos:

- a recuperação dos custos propriamente dita, para que os recursos retornassem aos fundos municipais e fossem reinvestidos em habitação popular;
- o aumento das possibilidades de fixação na área já que pagando pelo benefício, a população teria um sentimento de um maior pertencimento pois pagariam pelo

bem e dariam um maior valor a este, não se desfazendo tão facilmente e preservando-o melhor.

- o desestímulo a invasões futuras já que não se teria expectativa de “ganho fácil” em futuras invasões.
- o princípio do “não paternalismo” e como forma de incentivo à participação da população beneficiada .

Assim, todos os Municípios previram a recuperação de custos e tornou-se obrigatória a existência de Fundos Municipais de Habitação, sendo que em apenas um município o Fundo foi instituído por exigência do programa. Todos os demais já tinham lei de criação dos fundos. A observação a fazer é que a maioria não estava funcionando tendo sido reativados por exigência do projeto.

Em agosto de 2005, dois municípios discutiram a revisão da cobrança haja vista as dificuldades de operar a manutenção dos contratos, o que implica em uma estrutura adequada e dedicada para tal fim. As equipes estão repensando a decisão de cobrar, pois ao se considerar somente o aspecto financeiro, esta cobrança seria mais onerosa do que o retorno possível de se obter com ela.

Com relação à origem das áreas, verifica-se que grande parte dos assentamentos incluídos nos projetos analisados está localizada em terras públicas (56,16%), preferentemente áreas estaduais (39,16%), seguidas de terras municipais (12,87%) e da União (4,13%). Já a ocupação em áreas particulares, representa 43,84% do total, e caracterizam-se por tratar-se de áreas vizinhas à terras públicas, de preservação permanente, de risco geotécnico e loteadas à margem da legislação de uso e ocupação do solo. A origem das áreas dos Projetos de Regularização Fundiária encontram-se dispostas no Quadro 2.

**QUADRO 2 – Projetos de Regularização Fundiária - Origem das áreas**

<b>Município</b>	<b>Áreas ocupadas</b>	<b>Desapropriação para reassentamento/ Equipamentos?</b>	<b>Áreas adicionais que foram desapropriadas para reassentamento, equipamentos comunitários e recuperação ambiental</b>
Biguaçu	Pública união 100% = 34.803,82 m <sup>2</sup>	Não	Não
Criciúma	Pública municipal (parte) 670,50 m <sup>2</sup> Particulares 71.660,00 m <sup>2</sup>	Sim . algumas que eram passíveis de usucapião	71.660,00 (ver) 12.127,67 (para casas)
Florianópolis Chico Mendes	Publica estadual 100% = 129.301,73 m <sup>2</sup>	Não. Doação	1.200 m <sup>2</sup> (doador)
Florianópolis Mocotó	Publica estadual 100% = 48.620 m <sup>2</sup> + 4.547,00 m <sup>2</sup>	Sim, 04 áreas para os equipamentos comunitários	9.803,43 (equipamentos)
Itajaí	Pública municipal 100%= 20.695 m <sup>2</sup>	Sim, para o reassentamento	19.000,00 (casas)
Jaraguá do Sul	Pública estadual 100% = 149.075 m <sup>2</sup>	Sim, para algumas unidades e futuro empreendimento	10.000,00 (casa, equipamento, ruas)
Joinville	Particulares = 132.741 m <sup>2</sup> Marinha = 6.567 m <sup>2</sup> Pública municipal remanescente de loteamentos= 58.881,38 m <sup>2</sup> + 6536,95 m <sup>2</sup>	Sim 02 particulares para o reassentamento	29.130 m <sup>2</sup> (casas)
Palhoça	Pública estadual 100% = 42.957 m <sup>2</sup>	Sim, para casas.	1930,38 m <sup>2</sup> (casas)
São José	Pública estadual (parte) = 22.506 m <sup>2</sup> Pública municipal (parte) = 37.700 m <sup>2</sup> Particulares(parte) = 167.452 m <sup>2</sup> + 67.485 m <sup>2</sup> (160 lotes) =234.936 m <sup>2</sup>	Sim, 01 área para reassentamento E 02 para recuperação	234.937 m <sup>2</sup> (rec. ambiental) 188.081,75 m <sup>2</sup> (casas)
<b>TOTAL</b>			<b>576.670,20 m<sup>2</sup></b>

Fonte: Processos de contratação e acompanhamento das operações do programa Habitar Brasil BID – CAIXA

A desapropriação de áreas foi utilizada em todos os municípios quando era necessária a aquisição de terras para construir equipamentos comunitários, reassentar famílias ocupantes de áreas de preservação e de risco e também para recuperar áreas degradadas. Ao todo, foram desapropriados 576.670,20 m<sup>2</sup>.

Vale relatar o caso de desapropriação para recuperação ambiental em um dos municípios, onde o mais lógico seria que o poder público exercesse seu poder de polícia e exigisse que o proprietário privado assumisse compromisso de efetuar a recuperação após a desocupação da área. Entretanto, o proprietário privado que deixou invadir a terra e degradá-la, foi indenizado para que o poder público pudesse fazer os investimentos de recuperação. Embora paradoxal, esta situação foi provocada pela exigência do Programa Habitar Brasil BID de que o projeto integrado contemplasse a recuperação ambiental e o controle das ocupações e para tanto, o poder público teria que ter a posse do terreno já que a legislação não permite investimentos com recursos públicos em área privada. Assim, onerou-se a municipalidade provocando uma situação questionável. No entanto, com as dificuldades institucionais que o município tem de fazer valer sua autoridade, dificilmente a área privada, após desocupada, seria recuperada pelo proprietário e, além disso, ficaria sujeita a invasões novamente. Como a intenção do Município é transformar a área num parque municipal de utilização coletiva, justificou-se assim, a desapropriação.

Discorrendo sobre as desapropriações, Maricato (2003), cita pesquisa realizada pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP (LABHAB), que constatou que as desapropriações de terra por interesse público, tornaram-se incomensuráveis sorvedouros de dinheiro público devido ao exagero das indenizações definidas nas sentenças judiciais.

Embora o presente estudo de caso não tenha evoluído no sentido de averiguar os custos com as desapropriações e a influência destes nas contas municipais, sabe-se que

qualquer recurso do poder público é muito escasso e as desapropriações pelo custo que impõem, deveriam ser tratadas como última alternativa de solução e adotadas somente nos casos em que não fosse possível a manutenção das famílias no local, por meio de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia.

Considerando-se os diversos tipos de irregularidade e de situação das áreas conforme demonstrado no Quadro 2, é possível observar a impossibilidade de estratégias únicas para os projetos e, evidentemente, as propostas de regularização diferenciaram-se de um município para outro, principalmente no plano urbanístico.

Todavia, em relação às questões legais, as estratégias são semelhantes e até mesmo copiadas de um município para outro. Nota-se, por exemplo, que para a titulação dos moradores predomina a utilização através da promessa de compra e venda, instituto do direito civil, também contrariando o resultado obtido pelo IBAM no estudo que analisa as 10 maiores experiências do Brasil em regularização fundiária, onde conclui que o principal instrumento utilizado nas experiências analisadas, é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

A CDRU tem se mostrado uma alternativa mais bem sucedida conforme informa Fernandes (2003), pois tem possibilitado maior controle pelos governos e pelas comunidades locais das transferências dos títulos pelos beneficiários originais, de tal forma que o investimento público não seja apropriado pelos promotores imobiliários privados. O mesmo autor considera que uma dimensão básica de gênero é reconhecida nesses casos, em que os títulos de concessão são freqüentemente conferidos aos dois parceiros independentemente do regime formal ou informal do casamento, sendo que, em situação de conflito, as mulheres têm recebido tratamento prioritário. Cita um decisão em Porto Alegre, em um caso de separação por violência doméstica, reverteu para o nome da mulher o título que fora originalmente dado aos dois (não legalmente casados) parceiros, ratificando a importância desta característica da CDRU.

Na maioria dos municípios foi proposta a permissão de uso para os beneficiários que não apresentem renda ou que a capacidade de pagamento seja considerada insuficiente para assumir as prestações.

No que diz respeito às características dos instrumentos de titulação para as famílias beneficiadas, as propostas continham dentre outras, as seguintes condições contratuais:

- prazos de 20 e 25 anos para amortização dos investimentos;
- 03 municípios tinham previsão de cobrança de taxa de juros de 3% além da correção e os demais não tinham previsão de cobrança de juros apenas de atualização monetária cujos indexadores variavam entre correção do FGTS, da poupança e INPC. Uma observação a fazer é que no momento de elaboração do estudo estava em discussão na Prefeitura de Florianópolis a cobrança dos juros, pois o índice de inadimplência dos contratos em andamento estava na ordem de 70% e a constitucionalidade e o caráter de justiça social da ação de cobrança estava em questionamento;
- previsão de carência para o início do pagamento das prestações variando entre 3 e 12 meses;
- dilatação do prazo para aqueles beneficiários que não apresentavam condições momentâneas de pagamento (Joinville), subsídio de 50% na prestação (Florianópolis e Itajaí), suspensão por um período em caso de desemprego (Itajaí, Criciúma, São José);
- os Municípios de São José e Florianópolis, previram que 25% dos recursos arrecadados reverteriam à comunidade. No entanto, não foi ainda esclarecido como será a administração e o repasse desses recursos à comunidade no futuro e como será efetivado o controle social;
- comprometimento máximo para pagamento das prestações variando: 10% em Jaraguá do Sul e Criciúma, 30% do salário mínimo em Itajaí, 30% da renda em

Florianópolis, 20% em Biguaçu e 15% em Joinville, o que indicou a falta de um estudo adequado a respeito e cada um dos municípios adotou um critério particular;

- todos os projetos previam indenização pela benfeitorias demolidas. O valor pago a título de indenização será abatido do saldo devedor que o beneficiário assumirá em função da nova habitação.

Quanto ao conhecimento das equipes sobre o tema de estudo, nota-se que quando da solicitação aos municípios à apresentação de um projeto de regularização fundiária para a aprovação das operações, houve dificuldades da equipe executora, no tocante ao planejamento e estabelecimento de ações que atendessem aos principais objetivos da regularização fundiária, quais sejam:

- regularizar os imóveis existentes em favelas;
- definir os espaços públicos e privados;
- reconhecer de logradouros;
- editar a legislação urbanística e edilícia;
- conceder habite-se das edificações;
- conceder o título pertinente;
- prestar assistência técnica necessária à aquisição de terra pelos moradores;

Esta constatação pode ser ratificada quando se identifica que dos 09(nove) projetos apresentados à CAIXA para aprovação, apenas 01(um) deles contemplava as etapas de execução necessárias à completa regularização administrativa, cartorária e fiscal, 04 (quatro) apresentaram projetos incompletos e 04 (quatro) não apresentaram um rol das ações que seriam executadas para obter a titulação dos moradores.

Outro fato observado diz respeito à importância do acompanhamento dos técnicos da CAIXA e do Ministério das Cidades na orientação para a elaboração dos projetos. Por exemplo, em um dos municípios, houve alterações nos termos que norteavam o projeto a



partir da orientação das entidades federais. Quanto às indenizações, a proposta inicial do município estabelecia o seguinte:

**não indenizará** pelo péssimo estado em que se encontram. Fica o beneficiado livre para negociar ou utilizar o material proveniente da demolição para ampliar a área construída mediante autorização por escrito e acompanhamento técnico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e de acordo com as normas da legislação vigente (grifo nosso).

A proposta alterada dispõe que:

Fica o beneficiário livre para utilizar o material proveniente da demolição [...] ou **abater no valor total de seu imóvel saldo devedor a título de indenização**, de acordo com avaliação de profissional da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento urbano (grifo nosso).

Na primeira versão do projeto no que diz respeito às ampliações consta o seguinte:

O beneficiário deverá comunicar previamente ao município quanto as alterações a serem feitas no imóvel, **seguindo as normas de edificações de acordo com a legislação vigente** (grifo nosso).

O projeto alterado estabelece que:

Em caso de ampliação do imóvel, esta deverá ser por conta do beneficiário, mediante autorização prévia por escrito da Prefeitura, **que designará acompanhamento técnico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento urbano**, tudo de acordo com as normas exigidas na Legislação pertinente (grifo nosso).

Pode-se observar uma melhoria na qualidade dos projetos apresentados, a partir da intervenção da CAIXA e SEDU, tendo sempre como foco principal, os direitos da população beneficiada.

Destaca-se, ainda, algumas singularidades que merecem registro pelas constatações importantes que o conhecimento delas propicia:

No município de Biguaçu, houve um pedido de cessão da área da União em novembro/2001 e esta cessão somente foi concretizada em março/2004 (30 meses depois) em que pese teor de correspondência oficial do Ministério do Planejamento e Gestão encaminhado ao Município de Biguaçu que afirmava o compromisso do Órgão Público com a questão e que tinha entre suas prioridades os projetos de assentamentos para baixa renda. Esta situação demonstra a falta de articulação entre os entes federados em prol de um objetivo

comum e o esforço que é necessário fazer para que o relacionamento entre os entes federados seja alcançado.

No Município de Jaraguá do Sul, estrategicamente, a Prefeitura Municipal adquiriu terreno vizinho à área objeto de intervenção garantindo para si a valorização imobiliária decorrente do processo de urbanização que foi prevista pelo Município em 100%. Além de desapropriar parte da área para o projeto de urbanização, o fez para reserva de área para construção de mais 80 habitações de interesse social no futuro. Esta ação demonstra a preocupação do Poder Público com a questão habitacional e a importância do planejamento para a política habitacional no Município. Além do que, esta decisão visou também impedir a especulação da terra pela iniciativa privada. Neste sentido, cabe destacar o esclarecimento de Ball (apud WERNA et al 2004), sobre a participação de firmas britânicas no mercado de habitação popular:

Isto requer, primeiramente, a compra da terra do proprietário original a preços mais baixos possíveis e posteriormente, a urbanização dessas terras para habitação de forma bem sucedida, no tempo e no lugar certos.

Este é um exemplo a ser copiado por municípios que através de obras de urbanização e regularização provocam uma expressiva valorização imobiliária em terras vizinhas de particulares. Quando possível, devem trazer pra si esta valorização ou então adotar política de tributação sobre os bens valorados investindo os recursos captados em projetos de habitação de interesse social.

Em Florianópolis, na comunidade de Chico Mendes, houve um grande volume de indenizações para pessoas que não queriam permanecer na área. A Previsão inicial era de 68 famílias e com 50% de obras já tinham optado pela indenização em torno de 200 famílias. Este fato confirma a experiência brasileira disponível de que as melhorias urbanas e habitacionais promovidas e mesmo a titulação das propriedades não têm sido suficientes para assegurar a permanência das famílias beneficiadas na área. Face à persistência da precariedade das condições sócio-econômicas das famílias decorrentes de níveis de renda

familiar baixos, baixa escolaridade e altos índices de desemprego, questões de sobrevivência e também de violência na área, levam os moradores muitas vezes a optar pela indenização.

Também no município de Florianópolis, mais especificamente, na comunidade do Mocotó, o projeto previa inicialmente área maior de intervenção, mas como o mesmo restringia-se às áreas de domínio público, foi feita opção por intervir somente em porção da área passível de regularizar, reduzindo-se substancialmente o número de famílias a serem beneficiadas com as obras de infra-estrutura e habitação. A falta de diagnósticos jurídicos e o desconhecimento quanto à origem exata das áreas limitou a poligonal do projeto e o número de famílias a serem beneficiadas, mesmo havendo recursos para atuação numa área maior. Mesmo com recursos disponíveis, a falta de informação restringiu a atuação da prefeitura, além de ter tornado a aprovação do projeto muito mais morosa, pois o levantamento sócio-econômico precisou ser refeito somente para a área passível de regularização.

Outra particularidade deste projeto diz respeito a elaboração de projeto de regularização das ocupações já existentes em 1984, quando transferiu-se a área do Morro do Mocotó para o Governo do Estado de Santa Catarina.

Nesta época, a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC), promoveu o cadastramento físico das ocupações, aprovou o loteamento na Prefeitura, emitiu as escrituras de doação. Todavia, não obteve o registro de loteamento junto ao cartório, o que não permitiu o registro das escrituras individuais. Resulta que o referido projeto tem por objetivo atualizar e contemplar ação de regularização já tentada pelo poder público no passado. Este fato respalda a importância de se concluírem as ações de regularização fundiária até a titulação com os devidos registros legais para que a solução seja considerada resolvida de forma definitiva.

Em São José, o poder executivo, comprometeu-se a regularizar área oriunda de loteamento irregular, composta por 160 lotes, cuja propriedade o Município não conseguia

identificar. Passados três anos, o município não obteve êxito e possivelmente não poderá aplicar recursos públicos no local, comprovando as dificuldades de intervenção em determinadas áreas, em que pese todo o arcabouço institucional disponível.

No Município de Criciúma, a equipe executora do projeto optou por desencadear ações de usucapião para regularização de parte da área de intervenção (em torno de 72% do total) já que eram passíveis de aplicação conforme os instrumentos disponíveis a partir da aprovação do Estatuto da Cidade. Como era exigência do programa que o Município estivesse imitado na posse do imóvel para contratação, a CAIXA solicitou excepcionação à SEDU para contratar sem a posse dos imóveis em função das ações de usucapião.

Considerando que o programa é anterior à vigência do Estatuto das Cidades, sensível à problemática do município e, considerando a coerência da proposta apresentada, em 19/06/2002, a SEDU emitiu ofício que estabeleceu diretrizes em função dos novos institutos da Lei 10.257/01, aceitando Termo de Compromisso da Prefeitura quanto a responsabilidade em apresentar documentos comprobatórios do ajuizamento das ações até o início das obras.

Na prática isto se mostrou inviável, de muito difícil execução nos prazos estipulados pelo contrato. As dificuldades dizem respeito principalmente a inadequação da estrutura municipal dedicada a solução do problema, obtenção dos documentos junto às famílias para impetrar as ações e morosidade do sistema judiciário. Então como alternativa, em 16 de dezembro de 2003 o Município de Criciúma ajuizou 41 ações de desapropriação, envolvendo 184 lotes e em 13 de fevereiro de 2004 a prefeitura foi imitada na posse.

Como se vê, contrariando a lógica, o Município viu-se obrigado a utilizar a desapropriação ao invés da ação de usucapião, pois esta alternativa mostrou-se mais ágil e factível, embora mais onerosa à municipalidade.

Com todos estes percalços o Município de Criciúma foi um dos últimos do Estado a estar apto a licitar as obras de urbanização, principalmente pelos problemas legais encontrados na regularização das áreas.

Outra particularidade do processo pelo qual passou a Prefeitura de Criciúma para levar a termo sua proposta de regularização fundiária, foi o fato de que foram apresentados muitos documentos e proferidas 15 manifestações do Jurídico da CAIXA entre pareceres e despachos, no período de dezembro de 2001 a janeiro de 2005, quando foi finalmente aprovada a proposta, por meio de um trabalho árduo realizado pelos dos técnicos envolvidos, tendo a fase de aprovação do projeto se estendido por aproximadamente 3 (três) anos.

Os fatos ocorridos em Criciúma demonstram as dificuldades que o Município teve e está tendo para implementar seu projeto, a importância de se ter levantamentos físicos precisos para subsidiar diagnósticos e o planejamento, bem como confirma o fato de que muitos caminhos deverão ser percorridos até que se consiga implementar na prática os institutos trazidos pelo Estatuto da Cidades.

b) Nas respostas obtidas através dos **questionários**, é possível extrair outras informações importantes, quais sejam:

Responderam aos questionários enviados, 16 técnicos de 5 (cinco) municípios participantes, dentre eles 3(três) coordenadores do programa, 5 (cinco) engenheiros/arquitetos 5 (cinco) assistentes sociais e 1 (um) advogado, dentre outros.

As respostas mais consistentes e que denotam um maior conhecimento do assunto foram daqueles técnicos que estão com as obras em estágio mais adiantado e, conseqüentemente, num processo mais avançado de regularização, o que indica aprendizagem e capacitação acontecendo ao longo da implementação dos projetos.

Quanto à estrutura operacional e administrativa para manutenção dos contratos objeto da regularização fundiária, apenas 2 (dois) municípios responderam que têm estrutura e os

demais estão se estruturando, não possuem ou a administração dos contratos é feita por consultores.

O grau de conhecimento de um projeto de regularização fundiária pelas equipes, em especial as etapas passíveis de serem seguidas num projeto padrão, pode ser verificado por meio das respostas fornecidas pelos técnicos, conforme demonstrado na Tabela 1. Os itens mais imprescindíveis foram assinalados por quase todos, demonstrando o reconhecimento quanto à necessidade das ações em que pese no planejamento elas não estarem contidas.

**TABELA 1 – Etapas a serem seguidas, num processo padrão de regularização fundiária.**

ETAPAS	Incidência de respostas
registro em Cartório do loteamento e do termo de aceitação das obras	14
registro dos lotes e das construções no cadastro do IPTU	13
orientação aos moradores	13
criação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)	12
projeto de alinhamento e loteamento (parcelamento)	12
aprovação de loteamento	12
reconhecimento dos logradouros públicos/ escolha de nomes de ruas	10
averbação das edificações no RGI	09
registro dos contratos no RGI	08
aceitação pela prefeitura das obras de infra-estrutura e urbanização do loteamento	07
convênio com cartórios	01
acompanhamento de ações de usucapião	01
pesquisa fundiária	01

Fonte: Questionários respondidos pelos técnicos municipais

Em todos os projetos, está previsto que o município assumirá as despesas cartorárias decorrentes dos contratos de titulação. Ao mesmo tempo não consta da programação dos

municípios a ação de conveniar com cartórios visando a redução/isenção de taxas, atitude que seria recomendável e que encontra respaldo no protocolo de intenções assinado pelo Governo Federal com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) visando a regularização jurídico-fundiária de assentamentos informais. A partir dos projetos de regularização fundiária, os municípios podem firmar convênio com a ANOREG, para obter isenção de taxas cartorárias.

Ainda com relação ao registro dos imóveis, o município de Florianópolis declarou que utilizará o provimento nº 37/99 da Corregedoria Geral da Justiça de Santa Catarina, Projeto “Lar Legal” que disciplina o parcelamento do solo urbano, com algumas condições facilitadoras para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Na opinião dos técnicos, as duas principais ações a serem desenvolvidas e somadas aos programas de regularização fundiária, conforme demonstrado na Tabela 2 são as seguintes: sistemas de informações com cadastros atualizados e acessíveis e planejamento urbano, com o reconhecimento dos assentamentos e inclusão destes no planejamento.

Este resultado confere com a observação da pesquisadora ao constatar que a falta de cadastros atualizados e a não inclusão dessas áreas no planejamento urbano são fatores de entrave na execução desses projetos.

Identifica-se, também, que embora a maioria dos municípios não trate a regularização fundiária como uma de suas políticas, já teve ou tem ações pontuais em andamento. Apenas um município declarou prestar assistência técnica em ações jurídica ou administrativa objetivando a regularização fundiária. Dos oito municípios inseridos no Programa Habitar Brasil BID, em seis deles, o projeto de regularização seria o primeiro a ser executado de forma completa, ou seja, até a concessão dos títulos aos beneficiários.

**TABELA 2 - Opções de ações a serem desenvolvidas e somadas aos programas de regularização fundiária.**

OPÇÕES	Incidência de respostas
sistemas de informações, cadastros atualizados e acessíveis	15
planejamento urbano, reconhecimento dos assentamentos e inclusão no planejamento municipal	15
repressão à informalidade da venda de lotes irregulares	13
política habitacional	10
mobilização social/participação comunitária	09
cooperação inter governamental	08
acesso a financiamentos (microcréditos, banco do povo)	08
geração de trabalho e renda	07
avaliação fundiária regular	05
políticas de gênero	01

Fonte: Questionários respondidos pelos técnicos municipais

c) As **entrevistas** do tipo estruturadas foram aplicadas a duas advogadas sendo uma de um município proponente, mais especificamente da Prefeitura Municipal de Florianópolis e a outra da Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, responsável pelas análises, aprovações e acompanhamento dos projetos. Destas extrai-se aprendizados importantes.

Merecem destaque, pela razão de se constituírem em verdadeiros ensinamentos a serem apreendidos por aqueles que vierem a empreitar projetos similares, as opiniões da advogada que como consultora da Prefeitura Municipal de Florianópolis, conduziu o processo burocrático da regularização fundiária.

Das dificuldades enfrentadas na operacionalização do projeto de Regularização Fundiária segundo a entrevistada, destacam-se os seguintes aspectos:

- falta de estrutura da equipe social e de consultoria especializada para a realização do trabalho social;



- inexistência de um banco de dados confiável e atualizado, contendo o cadastro dos ocupantes da área, que propiciasse o acompanhamento da movimentação dessas famílias;
- dificuldades para obtenção dos documentos pessoais da grande maioria dos beneficiários, necessária à elaboração dos contratos, já que muitas das famílias são oriundas de outras cidades, até mesmo, de outros estados, o que dificultou a busca ou a regularização dos registros;
- não realização, em tempo hábil, de cursos de capacitação e ações de geração de renda para os titulares de Contratos de Permissão Não Remunerada de Uso.
- grande rotatividade dos ocupantes das unidades habitacionais;
- onda crescente de violência existente, obrigando algumas famílias a abandonarem as casas por medo de ameaças, e por correrem risco de vida;

Como dificuldades com as famílias no momento da assinatura dos contratos, as respostas obtidas apontam para:

- falta de documentação pessoal, CPF, Identidade e principalmente com relação à comprovação de estado civil;
- grande contingente de desempregados e a pouca qualificação profissional com a conseqüente impossibilidade de comprovação de renda para o pagamento das prestações;
- morosidade na solução de situações em que havia necessidade de providenciar guarda e tutela para filhos menores de beneficiários falecidos, nas etapas de negociação ou na entrega das casas;
- ocorrência de situações atípicas, como por exemplo: Beneficiários presos às vésperas das assinaturas de contratos, tendo, muitas vezes, a equipe de remanejamento que

selecionar de imediato outra família, para que a casa não ficasse vazia, sujeita a ação de vândalos.

- casais que entravam em crise de relacionamento após a realização da negociação, negando-se uma das partes, a assinar o contrato e exigindo a sua indenização em dinheiro, o que não era possível atender.

Como aprendizado da experiência de regularização fundiária no Chico Mendes, a mesma entrevistada declara o seguinte:

A implantação integrada dos projetos Social, de Urbanização, Infra-estrutura, Regularização Fundiária, Remanejamento, Habitação, Geração de Renda, com a efetiva participação da comunidade é um grande desafio. A grande maioria das famílias extremamente carentes, precisa de acompanhamento e orientação do Poder Público nos mais diferentes aspectos: econômicos, sociais, educacionais, de saúde, de qualificação profissional, etc... Outro desafio diz respeito ao modo adequado de conduzir a participação dessas pessoas, para torná-las parceiras destes processos, capacitá-las profissionalmente, despertá-las para a busca de seus direitos, de forma que entendam que, para cada direito, existe uma correspondente obrigação, e instituir e motivar o funcionamento permanente das Entidades Representativas dos Beneficiários – ER, sem impor a vontade e autoridade do Estado, já que até mesmo para o suprimento das necessidades básicas dependem deste.

A Carteira Habitacional realizou um árduo trabalho, com os beneficiários, para incentivar o pagamento das prestações habitacionais, cujos resultados não corresponderam aos esforços, porém, serviu para demonstrar à comunidade que cada beneficiário também precisa fazer a sua parte.

O aprendizado maior que fica disso tudo é que, com a complexidade dos projetos, estrutura de pessoal insuficiente, só com muito trabalho e, principalmente, forte espírito de equipe, pode-se chegar a resultados satisfatórios.

Da mesma forma, pela importante atuação, a advogada da CAIXA que acompanhou a apresentação dos projetos, foi solicitada a dar seu depoimento. A mesma entende que as maiores dificuldades foram encontradas na elaboração do diagnóstico na fase de aprovação das operações e considera que a maioria dos projetos apresentava propostas pouco consistentes sob o aspecto jurídico de regularização fundiária. Tanto é que em praticamente todos os projetos foram apresentadas versões reformuladas, após a manifestação jurídica que analisava as propostas apresentadas. Por outro lado, considera:

Vejo ainda que os municípios que participaram do Programa aprenderam com a experiência, conhecem melhor as regras do Programa e com certeza terão muito mais facilidade na apresentação de um novo projeto.

Sobre a importância da titulação da terra, ressalta-se o depoimento que:

O título de posse e propriedade conferem um endereço, um espaço no território brasileiro e tornam o ocupante um cidadão, com espaço próprio na vida da nação e não apenas um número abstrato nas estatísticas que medem a pobreza nacional.

Ainda, na percepção da advogada da CAIXA, sobre os projetos de regularização fundiária em Santa Catarina, destaca-se que:

São projetos desafiadores, apresentam inúmeras dificuldades pois as ocupações ocorrem geralmente em áreas de proteção ambiental, em áreas degradadas, não identificadas oficialmente no registro imobiliário, em áreas violentas, geralmente controladas por traficantes que dominam as comunidades e por óbvio se posicionam contra a atuação do Poder Público.

Os municípios proponentes, por sua vez, não possuem estrutura adequada. Os projetos sofrem atrasos e descontinuidade pela alternância do poder executivo. Em razão de falhas na elaboração do diagnóstico e na próprio projeto, existem muitas ações indispensáveis não previstas originalmente e que elevam os custos, a serem suportados exclusivamente pelos municípios, em níveis muito alto e que podem inclusive inviabilizar a execução do projeto

Também há que se destacar as restrições impostas pela legislação, em especial a exigências para a aplicação de recursos da União em imóveis particulares, constante da Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, que praticamente obriga os Municípios, para assegurar os investimentos na área, a utilizarem exclusivamente da desapropriação, com seus pesados custos.

E finalizando, complementa:

Existem críticas ao Programa, sob a alegação de que o interesse do banco que financia os projetos, seja apenas a inserção na vida econômica do ocupante irregular, que de posse do título de propriedade poderá contrair empréstimos, se “bancarizar”. Entretanto, as ações integradas, em especial o trabalho social, a educação ambiental e a construção pelo município proponente de uma política de ocupação do solo, podem ser inteligentemente usadas para a construção da cidadania.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos dados e interpretação dos resultados, o presente capítulo tem por objetivo apresentar as principais evidências encontradas, as dificuldades na execução dos projetos, as recomendações para projetos futuros, novas possibilidades de estudo e as principais conclusões deste estudo de caso.

Antes de discorrer sobre os resultados, é importante registrar um fato que limita os resultados da pesquisa de forma significativa, que é o atraso ocorrido na execução destes projetos, prejudicando, sobremaneira, o cronograma dos mesmos. Muitas são as razões para o atraso, mas verifica-se que tanto na fase de elaboração das propostas quanto na execução dos projetos, há maior priorização das ações de urbanização, em detrimento das ações de caráter social e de regularização fundiária.

Cabe citar também, embora não seja tão significativo para o resultado do estudo em pauta, que dos sujeitos envolvidos na pesquisa, 3 (três) municípios não responderam aos questionários e alguns dos técnicos que responderam à pesquisa, não detinham todas as informações, por estarem há pouco tempo participando dos projetos.

A descontinuidade administrativa provocada pelas mudanças na gestão pública ocasionou a mudança e a substituição de muitos técnicos no decorrer dos projetos. A incompatibilidade entre o tempo de implantação dos projetos e os períodos de gestão dos governos faz com que algumas ações sofram descontinuidade apresentando-se como um dos maiores problemas para a respectiva execução e por consequência, comprometendo alguns dos resultados esperados com a pesquisa.

O estudo permite evidenciar que independente dos diferentes contextos locais, circunstâncias políticas e áreas de intervenção diversas, existem pontos convergentes nos projetos de regularização fundiária em andamento que merecem ser destacados.

A regularização fundiária não é uma política pública planejada e implementada nos municípios estudados e, cabe registrar que todos os projetos somente foram implementados por exigência do programa Habitar Brasil BID. Via de regra, a atuação em regularização fundiária acontece a partir de demandas específicas da população ou por exigências de programas governamentais de outros entes federados e não de um planejamento estratégico municipal, além de não constituir-se em prioridade dos governos municipais.

Embora a regularização fundiária não seja uma política pública prioritária para os municípios, através do Programa Habitar Brasil BID, as equipes municipais voltadas ao desenvolvimento urbano, estão tendo oportunidade de aplicar em suas áreas ocupadas por assentamentos irregulares, a regularização em sentido amplo, abrangendo a regularização urbanística e ambiental, regularização administrativa das edificações, regularização fundiária(titulação) e regularização fiscal. Esta é uma experiência inédita para os municípios catarinenses.

Com relação à capacidade institucional, observa-se uma inadequação ou ausência de estrutura nas prefeituras municipais para o planejamento, execução, gestão e manutenção da política de regularização fundiária. O planejamento dos projetos foi efetuado precariamente, com fixação de objetivos e metas inadequadas para um projeto do porte requerido, principalmente pelo pouco conhecimento e experiência da maioria dos profissionais envolvidos. De certa forma, este fato não surpreende tendo em vista a complexidade da legislação e dos procedimentos necessários à efetivação da titulação de propriedade ou posse dos imóveis.

É possível, também, deduzir que esta deficiência na apresentação dos projetos ocorreu por não haver sido dado prioridade aos aspectos jurídicos do Projeto Integrado, que inclui também, ações urbanísticas, ambientais, de organização comunitária, educação ambiental e geração de trabalho e renda. Observa-se que na época da aprovação dos projetos integrados

havia uma preocupação maior com os projetos de urbanização, fato que, aliado à falta de experiência com o passo a passo de um projeto de regularização fundiária, contribuiu para as dificuldades na elaboração das propostas.

Caso não fosse exigência do programa, é possível que as ações de regularização fundiária não fossem planejadas naquele momento e seriam executadas somente no decorrer dos projetos. Não é arriscado dizer que talvez nem fossem executadas.

Um aspecto muito positivo, e pode-se dizer, um dos resultados alcançados de maior importância para os municípios, refere-se à constatação de que no decorrer dos projetos, houve um crescimento no conhecimento e especialização dos técnicos envolvidos, condição que, em projetos futuros, resultará na melhoria da apresentação destes, com o planejamento e a execução bastante facilitados.

Quanto às equipes envolvidas, o estudo aponta que o profissional de direito tem um papel fundamental num projeto de regularização fundiária, mas poucos deles sentem-se integrantes da equipe dos projetos, sendo acionados apenas nos momentos que a presença é imprescindível, como por exemplo, no momento das aprovações dos projetos ou no momento da entrega das casas para elaboração dos contratos. O mais comum é a presença de profissionais engenheiros, arquitetos ou assistentes sociais.

Fica evidente com as análises efetuadas, que os principais fatores de entrave na execução dos projetos são a falta de cadastros atualizados e a não inclusão das áreas no sistema geral de planejamento urbano com o reconhecimento como áreas de interesse social.

A precariedade das informações documentais relativas às áreas de interesse social e as dificuldades de obtenção de dados para diagnósticos e pesquisas dominiais das áreas ocupadas, também foram problemas de peso na fase de concepção dos projetos. A fase de execução dos projetos foi prejudicada, principalmente, pela ausência de informações confiáveis quanto aos cadastros dos beneficiários, dificuldades na obtenção de documentos

destes; bem como sistemas de coleta, armazenamento e recuperação de informações e base de dados que deveriam dar suporte ao planejamento, gestão e controle dos projetos.

O arcabouço legal e normativo municipal complexo, com procedimentos e práticas inadequados à solução dos problemas foram fatores limitadores ao desenvolvimento destes projetos indicando que os todos operadores de direito devem ser envolvidos na realização de ações de regularização fundiária.

O Ministério das Cidades e a CAIXA tiveram papel fundamental no acompanhamento da elaboração e execução dos projetos de regularização fundiária. As recomendações e orientações foram seguidas pelos municípios que se apoiaram nas equipes técnicas das duas entidades federais.

Os novos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, principalmente o usucapião individual e coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia, que poderiam ter sido aplicados em algumas áreas, ainda não puderam ser utilizados na prática face às dificuldades de obtenção de documentação comprobatória dos postulantes, a incapacidade institucional para acompanhamento das ações e a morosidade do poder judiciário. Isto reflete a realidade nacional, mas espera-se que esta condição comece a mudar, haja vista o conhecimento e experiência adquiridos pelas equipes, além do esperado controle social quanto à exigência de ações mais ágeis do judiciário.

Com relação à origem das áreas, a constatação de que a maioria das invasões objeto dos projetos se deu em terras públicas estaduais, seguidas de municipais e numa menor parte, da União, confirma as estatísticas nacionais que as invasões ocorrem preferentemente em áreas públicas, sendo esta situação uma reconhecida estratégia da população, pois o risco de remoção é menor e a probabilidade de acessar aos serviços públicos e os benefícios da regularização da posse é maior.

Já a ocupação em áreas particulares, que representa 43,84% do total, caracterizam-se por tratar-se de áreas vizinhas à terras públicas, de preservação permanente, de risco geotécnico e loteadas à margem da legislação de uso e ocupação do solo. Consta-se o fato de que quase sempre são ocupadas as áreas que não são úteis aos proprietários e que não têm valor comercial.

As ocupações, objeto de intervenção, não se restringem aos limites de um único tipo de propriedade original. As terras podem pertencer ao mesmo tempo à União, aos estados, aos municípios, a particulares, dificultando a regularização, exigindo soluções diferenciadas entre si e às vezes diversas, numa mesma área. Existe situação em que num mesmo projeto há aforamento por tratar-se de terras da União e também concessão de direito real de uso para terrenos públicos municipais.

Verifica-se que existem muitas limitações da atuação municipal nas áreas da União e do Estado e dificuldades de articulação entre os entes responsáveis o que dificulta a solução para a regularização e indica a necessidade de uma maior diálogo entre os entes públicos na busca de uma política conjunta de regularização fundiária.

Estima-se que estes problemas sejam amenizados pelas recentes ações que o Ministério das Cidades vem empreendendo no sentido de construir a Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, a qual tem entre suas diversas estratégias, as seguintes:

- promover troca sistemática de informações entre União/Estados/Municípios, visando subsidiar processos de tomada de decisão;
- estabelecer parcerias e colaboração visando a promoção de regularização urbanística, jurídica e social dos assentamentos informais consolidados em terras da União e de outros órgãos federais;
- remover sempre que possível, os obstáculos à regularização de assentamentos informais em Terrenos de Marinha ;



- formar redes de parceiros para prestação de apoio técnico, jurídico e social aos municípios e estados nas ações de regularização fundiária.

Como resultado diferente da experiência brasileira apresenta-se o fato de todos os municípios preverem recuperação de custos. Os projetos prevêm a cobrança pela habitação, infra-estrutura e terreno, habitação e infra-estrutura ou então somente pela habitação.

Pode-se dizer que a recuperação de custos proposta, em todos os contratos, não ocorreu da mesma maneira nesses projetos, nem tanto pela pouca resistência do Poder Executivo de cobrar, mas principalmente pela razão de ter havido uma orientação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU) e da CAIXA para que esta cobrança fosse efetuada. O BID orientava que houvesse a recuperação dos custos dos investimentos numa proposta para que a intervenção na área fosse sustentável economicamente. Já os técnicos da SEDU tinham o entendimento de que a cobrança deveria ocorrer de acordo com a política habitacional de cada município. Embora o Regulamento Operacional não obrigasse a cobrança, indicava esta possibilidade, a qual foi incorporada pela SEDU e CAIXA principalmente pelo caráter social da ação, ou seja: estímulo à participação, princípio do não paternalismo, para reinvestir em benefícios coletivos e como forma de propiciar maior pertencimento aos beneficiários.

No que concerne aos contratos com os beneficiários finais, também diferentemente das experiências analisadas em outros estudos no restante do país, que adotaram prioritariamente a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como instrumento de titulação das famílias, em Santa Catarina, o instrumento mais utilizado foi a promessa de compra e venda. Nesta constatação, mais do que a opção da equipe municipal por uma ou outra forma mais adequada, percebe-se a transferência de uma prática de um município para outro, pois as evidências indicam que os demais municípios seguiram o procedimento adotado por

Florianópolis, que primeiramente optou pela promessa de compra e venda como instrumento de titulação.

As condições contratuais propostas, tanto na CDRU como na promessa de compra e venda denotam uma preocupação do poder público com a possibilidade dos beneficiários assumirem um encargo que lhes possa trazer dificuldades. As taxas e a correção são as menores do mercado, existe previsão de carência para início dos pagamentos, suspensão de pagamentos em caso de desemprego, comprometimento máximo, além de prazo alongado que facilita o pagamento.

No que diz respeito à estrutura técnico-administrativa verifica-se que o Programa Habitar Brasil BID provocou nas prefeituras envolvidas, a necessidade de implementar na entidade, uma área voltada à administração dos contratos de habitação popular, a constituição de uma “carteira” habitacional, destinada a efetuar atividades de formalização de contratos, cobrança de prestações, negociação com beneficiários, dentre outras. Esta necessidade vem trazer uma questão importante já que na prática, o que se vislumbra é que manter uma estrutura pode trazer mais ônus do que benefícios, principalmente se for considerado somente o aspecto financeiro. Alguns dos municípios envolvidos já vem repensando a cobrança pelas dificuldades que encontram na administração dos contratos.

As exigências das ações de regularização fundiária do programa Habitar Brasil BID, também provocaram a reativação dos fundos de habitação, que estavam desativados e a sua constituição quando ainda não existia.

O funcionamento destes fundos é uma grande indagação, dadas às dificuldades de se operacionalizar um fundo de forma que o mesmo tenha sustentabilidade. Com relação a isto, é pertinente uma reflexão, repetindo umas das conclusões apresentadas pelo IBAM (2002, p.46) no Estudo de Avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária:

A criação de um fundo municipal específico é uma estratégia que tem se disseminado por todo o país, na crença dos gestores públicos que dessa forma estariam assegurando recursos “carimbados” para execução de suas prioridades. Em princípio, observa-se que tal essa estratégia se apresenta muito atrativa também para as comunidades. Mas é forçoso reconhecer que os fundos municipais não têm se mostrado uma prática eficiente nem eficaz para sustentar os investimentos necessários à urbanização e regularização dos assentamentos incluídos nos planos de ação e programas, frustrando expectativas e inviabilizando o cumprimento dos objetivos e metas programáticas.

Observa-se nos projetos objetos deste estudo, que nos municípios com ações mais adiantadas, existe uma dificuldade no gerenciamento dos fundos habitacionais, que exigem suporte administrativo para o controle dos contratos, sistemas adequados e manutenção, além do controle social na gestão dos recursos financeiros.

É possível apontar que tanto a gestão dos fundos habitacionais quanto a administração das ações necessárias à recuperação de custos têm sido procedimentos inviáveis, ineficientes do ponto de vista operacional e estariam sendo questionados e revistos pelas administrações municipais. No entanto, existe uma discussão acalorada e ainda sem resposta quanto às conseqüências de não cobrar, principalmente quando se avaliam as relações com a comunidade. A certeza que se tem é que após pactuada a cobrança, esta deverá ser executada com eficiência, através de estrutura adequada, aplicada de maneira igualitária em todo município e estar de acordo com a política habitacional do município, que deve ser plenamente debatida por toda sociedade. Caso isto não ocorra, todas as razões para cobrar correm o risco de perderem o sentido a partir do descrédito da população e a política proposta pode ter o efeito contrário ao que se esperava, ficando o órgão municipal desacreditado.

No que diz respeito ao alcance dos objetivos, quando se busca averiguar se os projetos atingirão o objetivo maior da regularização fundiária que é a obtenção do título definitivo da terra, constata-se que todas as experiências em andamento devem culminar com a titulação da terra aos beneficiários finais e com o devido registro no Cartório do Registro de Imóveis.

Na maioria das experiências brasileiras já estudadas, os resultados são diferentes. Ratificamos esta afirmação, transcrevendo o que conclui Fernandes (2003, p. 147):

Assim, com base nos estudos existentes, pode-se dizer com certeza que há com frequência um descompasso significativo entre os objetivos dos programas de regularização e as políticas e instrumentos adotados. Com todas as limitações, esses programas **tem sido mais bem sucedidos em relação às políticas de urbanização do que em relação às políticas de legalização**, e ao longo dos anos de investimentos públicos muitas das favelas beneficiadas já estão bem equipadas com infra-estrutura urbana e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias das cidades (grifo nosso).

Esta condição singular dos projetos estudados em Santa Catarina que devem garantir a titulação a todos os moradores de áreas irregulares atendidas deverá ser obtida graças à exigência do Programa Habitar Brasil BID para que os municípios executem projetos voltados para a regularização fundiária, além de exigirem a completa titulação e registro para considerar o contrato completamente concluído.

A exigência do programa, de titulação para todas as famílias abrangidas pelos projetos, é de significativa importância já que a maior parte dos estudos comprovam que é comum concluírem-se as obras de urbanização sem a concessão de títulos e a experiência indica que a regularização incompleta do assentamento poderá alimentar ou realimentar todo um processo de ocupação irregular do solo urbano.

Entretanto, ao analisar-se mais detidamente a situação, constata-se que existe um risco de isto não acontecer, o que nos põe diante de uma contradição ao fator positivo destacado anteriormente.

Ora, todos os municípios prevêem a recuperação de custos e instrumentos de titulação que pactuam o pagamento pelos benefícios e que em caso de inadimplência, poderá ocorrer à perda do direito. Ou seja, no caso de não pagamento das prestações pelo beneficiário estão previstas sanções e dentre elas, a ação de desocupação do imóvel. Então, pode-se dizer que somente após o efetivo pagamento, os beneficiários teriam o direito a terra realmente garantido.

A situação fica ainda mais precária ao se levar em conta as péssimas condições de renda destas famílias e as dificuldades de pagamento que as mesmas apresentam. Num dos projetos, cujas prestações já estão sendo cobradas, a inadimplência chegou a 70%. Ou seja, o

título obtido, qualquer que seja ele, pelo fato de prever a recuperação do custo e medidas corretivas no caso de inadimplemento, torna a titulação precária e a possibilidade de despejo sempre presente.

Assim, a insegurança com relação ao título da terra permanece, ou ainda, somente será assegurado após o completo pagamento, cujos prazos tem em média 20 anos.

Supõe-se que o poder público dificilmente tomará medidas tão drásticas com este segmento da população, no caso de descumprimento contratual. No entanto, não é possível afirmar a concessão de garantia plena.

Por outro lado considera-se também, que a concessão dos títulos de promessa de compra e venda ou então de CDRU ou até mesmo de permissão de uso, mesmo que onerosas, propiciam situação bem mais tranqüila para os ocupantes dos assentamentos do que não ter documento algum, nem mesmo a possibilidade de ter delimitada uma fração ideal para uso de moradia.

Conforme ensina Fernandes (2003), o título é importante quando há conflitos de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. Também para reconhecer direitos sócio-políticos e para garantir que os ocupantes possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto sócio-político gerador de percepção de segurança de posse, ou pela pressão do crime organizado, como tem acontecido em diversas favelas de loteamentos irregulares brasileiros.

Pelo exposto, mantém-se como legítima a afirmação da diferença positiva dos projetos objetos deste estudo, se comparados à experiência brasileira.

A partir das constatações apresentadas e no intuito de contribuir para a elaboração e execução de futuros projetos de regularização fundiária, é possível indicar as seguintes recomendações:

- implementar políticas fiscais que estabeleçam taxas sociais para a regularização fundiária;
- promover a capacitação das equipes municipais responsáveis pela política habitacional, quanto ao conhecimento do plano diretor da cidade, os instrumentos de regularização fundiária nele contidos que podem ser utilizados e os que precisam ser inseridos para facilitar as ações;
- estabelecer programas e ações sociais que ampliem e consolidem os benefícios sociais auferidos pelas famílias que permaneçam na área, além de programas de geração de trabalho e renda que ampliem as condições sócio-econômicas dos moradores com o objetivo de aumentar as possibilidades de fixar as famílias na área;
- propiciar a construção de um consenso social entre os diversos agentes envolvidos sobre a importância dos projetos para que a manutenção destes, que normalmente ultrapassam os ciclos político-eleitorais, não sofram solução de continuidade.
- permitir que a mesma equipe que inicia os projetos continue executando e que todos os profissionais tenham conhecimento dos objetivos gerais e específicos de cada projeto;
- estabelecer estratégia de cooperação entre as secretarias municipais, poder legislativo, concessionárias públicas, operadores de direito e sociedade em geral, principalmente com a comunidade envolvida;
- planejar e executar os projetos com equipe multidisciplinar de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, economistas e advogados;
- desenvolver o trabalho social com força total, desde o início e em perfeita sintonia com o projeto de regularização fundiária;
- identificar Zonas Especiais de Interesse Social nas revisões de plano diretor, além de previsão neste, dos instrumentos que auxiliem a regularização fundiária;

- estabelecer convênios de cooperação e colaboração com os órgãos do Judiciário pertinentes e Cartórios de Registro de Imóveis buscando a implementação de, procedimentos mais ágeis de consulta, rotinas menos burocráticas e redução de custos;
- inserir na política municipal de habitação, as condições para os contratos de regularização fundiária e as regras de funcionamento dos fundos de habitação a partir de um pacto com toda a sociedade;
- prever recursos orçamentários específicos para a regularização fundiária, inclusive para diagnósticos e sistemas de informações;
- rever o funcionamento dos fundos municipais de habitação, avaliando a sua efetividade, estabelecendo mecanismos de sustentabilidade;
- planejar com antecedência e sob todos os aspectos a implementação de estrutura técnico-administrativa para a regularização fundiária;
- articular a regularização fundiária com as demais políticas urbanas, de habitação, de meio ambiente, de desenvolvimento social e trabalho, de transporte e mobilidade;

O presente trabalho de pesquisa não se esgota em si mesmo e muitas lacunas se apresentam, abrindo espaço para outras possibilidades de estudo, quais sejam:

- Investigar se após a implementação destes projetos e finalização da titulação da terra, existe atendimento de uma das principais finalidades da regularização fundiária que é o combate à desigualdade social e a melhoria das condições de vida da população dos assentamentos informais e precários.
- Analisar como ocorreram as invasões nas áreas regularizadas e porque foram motivadas, ou ainda, pesquisar a origem de todas as áreas ocupadas por assentamentos irregulares no estado e como se deu o processo de invasão.

- Averiguar se a titulação permitiu aos moradores usarem seus imóveis como ativo financeiro importante, capaz de alavancar recursos para melhorar suas condições sócio-econômicas. Qual a verdadeira importância da titulação para as famílias?
- Verificar o contingente de pessoas que precisaram recorrer aos subsídios para pagamento das prestações que assumiram pelos benefícios e os resultados dos programas de geração de emprego e renda implementados.
- Confirmar as evidências de que as obras de urbanização e a regularização fundiária do assentamento promovem a valorização dos imóveis e como conseqüência a mudança que ocorre no mercado imobiliário informal existente dentro da favela;
- Investigar a efetividade da recuperação do custo proposta nos projetos, bem como o ônus e os benefícios decorrentes desta cobrança.

Finalizando, é importante registrar que confirmou-se o entendimento de que as ações de Regularização Fundiária desencadeadas no âmbito de Santa Catarina, propostas em função das exigências impostas pelo Programa Habitar Brasil BID, são experiências inovadoras cujo conhecimento deveria ser sistematizado e transferido para futuros projetos do gênero, merecendo assim, ser objeto de um estudo científico.

Como os projetos estudados estão em desenvolvimento, é também importante lembrar que o resultado final da análise de uma pesquisa deve ser sempre encarado de forma provisória e que em se tratando de ciência, as afirmações podem ser refutadas.

Estudos futuros sobre estes mesmos projetos, principalmente, quando já estiverem concluídos, podem trazer resultados diferentes e enriquecedores para o estabelecimentos de políticas públicas, já que a cidade está em constante mudança de cenários e a realidade das comunidades envolvidas também.



## REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 10.257 de 10 de 07 de 2001 – Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL, Medida Provisória nº 2220 de 04 de 09 de 2001 – Estabelece a concessão de uso especial para fins de moradia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 set. 2001.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas**. Coletânea Habitare, vol 1, Inserção Urbana e Avaliação Pós Ocupação da habitação de Interesse Social. São Paulo: FAUUSP, 2002.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina. Administração Municipal. In: **Regularização da Terra e Moradia**. O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002. Parte II-B. p.33.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Provimento nº 37/99 de 07 de 06 de 1999. **Institui o Projeto Lar Legal objetivando a regularização do parcelamento do solo urbano**. Diário oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 1999.

FERNANDES, Edésio. Os programas de regularização. In: **Regularização da Terra e Moradia**. O que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002. Parte I. p.15.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A cidade da Informalidade: Desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette letras, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Assessoria Internacional. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro. IBAM. 2002. Disponível em: <[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 05 julho 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 30 setembro 2005.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia - Versão Final**. São Paulo. 2000. Disponível em: <[www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)>. Acesso em: 05 julho 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**. Alternativas para a crise urbana. 2.ed. São Paulo: Ed. Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planejamento territorial urbano e política fundiária**. Cadernos MCIDADES. Programas Urbanos. Caderno 3. Brasília. 2004.

MIRANDA, Rogério. **Habitação popular e favelas: em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José**. Florianópolis. 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil BID**. Brasília.2000.

REVISTA HABITARE. **Urbanização: Pesquisa indica parâmetros para urbanização de favelas**. São Paulo. 2001. Disponível em: <[www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)>. Acesso em: 05 julho 2005.

SHEEHAN, Molly O`Meara. Unindo Cidades Divididas. **Estado do Mundo 2003**. Salvador: Ed. UMA, 2003. p 148-173.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na Habitação**. Coleção Habitare. 2. ed. São Paulo: Annablume,2004.

## APÊNDICE A

### Roteiro básico para análise documental dos projetos regularização fundiária dos contratos do Programa Habitar Brasil BID

1. Município.....
2. Projeto.....
3. Estágio do projeto integrado.....

4. Situação jurídica das áreas

.....

.....

.....

.....

5. Instrumento de titulação  
proposto:.....

6. Cronograma?  
 sim .....meses  
 não

7. Ações previstas


8. Cobrança das prestações?  sim  não
- 8.1. Condições/Taxas de Juros: é para assinalar ou escrever o prazo/correção/carência?  
  - Prazo:
  - Correção:
  - Carência:

Observação:.....

.....

.....

9. Indenização?  sim  não

Observação:.....

.....

.....

## APÊNDICE B

### **Questionário aplicado aos técnicos das equipes municipais, executoras dos projetos.**

Prezado(a) Senhor(a):

Solicito a gentileza de responder ao questionário, em anexo, que subsidiará estudo de caso intitulado *Regularização Fundiária e o Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação* que estou desenvolvendo no curso “Gestão Urbana, Habitacional e Desenvolvimento Social” realizado pela Fundação ESAG-UNICA.

Esclareço que as perguntas têm o objetivo de desenvolver trabalho científico, não tendo relação com a atividade profissional desenvolvida de coordenação do Programa HBB na CAIXA tampouco com avaliações contratuais do Programa.

As respostas devem ter por base o seu conhecimento sobre o projeto de intervenção em áreas beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID ou em projetos de regularização fundiária no Município, sem que seja necessário recorrer a consultas adicionais.

Agradeço a atenção dispensada e sua valiosa contribuição.

Atenciosamente,

Beatriz Kauduinski Cardoso

e-mail: [beatrizkc@ig.com.br](mailto:beatrizkc@ig.com.br)

Fone: (48) 99812466, 30281046 e 2169202

## QUESTIONÁRIO PARA SUBSÍDIO DE ESTUDO DE CASO

### PRIMEIRA PARTE - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO HBB

1) Que função você ocupa na Unidade Executora Municipal – UEM do programa Habitar Brasil BID – HBB? (pode ser assinalada mais de uma opção)

- coordenador UEM                       engenheiro                       arquiteto  
 responsável por UAS                       assistente social                       advogado  
 outra.....

2) Em que fase encontra-se o projeto de UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais?

- em licitação                       em obras – menos que 50%  
 licitado mas não iniciado                       em obras – mais que 50%

3) Você tem conhecimento das ações de regularização fundiária que fazem parte do projeto integrado?  sim                       não

4) As ações de regularização fundiária previstas já foram iniciadas?

- sim                       não

5) O projeto de regularização fundiária previsto para a área objeto do programa utilizará alguns dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade?

- sim                       não                       desconheço

6) As ações propostas no projeto de regularização fundiária referente ao projeto Integrado do HBB estão sendo executadas conforme planejado?

- sim                       não                       desconheço

Observações .....

.....  
 .....  
 .....  
 .....

7) Está previsto indenização das famílias ?

- sim, pelas casas demolidas que servirá como parte do pagamento da nova moradia  
 sim, pelas casas no caso do beneficiário não querer permanecer no local  
 não                       desconheço

8) Os beneficiário efetuarão pagamento:

- pela habitação, terreno e infra                       somente pela habitação  
 pela habitação e terreno                       não será efetuada cobrança  
 desconheço

9) Qual o meio que o Município utilizará para conceder a titulação para as famílias?

- concessão de direito real de uso  
 promessa de compra e venda  
 permissão de uso  
 outro.....

10) A Prefeitura Municipal dispõe de estrutura específica para tratar dos contratos de habitação de interesse social e para o acompanhamento dos pagamentos dos contratos do HBB?

sim  não

Em caso afirmativo:

o controle e cobrança é feito por setor específico

está se estruturando para cobrar e acompanhar os contratos

11) As famílias foram/serão orientadas com relação às condições contratuais?

sim, na elaboração/aprovação do projeto

sim, nas ações do Trabalho de Participação Comunitária

no momento da assinatura do contrato

ainda não.

12) O registro no Cartório do Registro de Imóveis- RGI será efetuado:

pelo Município

pelo beneficiário

13) Alguma ação do subprograma e DI colaborou/facilitou as ações de regularização fundiária:

sim

não

tem previsão de ações na área de regularização fundiária mas não foram implementadas ainda.

14) Assinale abaixo as ações que estão previstas no projeto de Regularização Fundiária do Projeto Integrado de UAS de seu município:

pesquisa fundiária

criação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)

projeto de alinhamento e loteamento (parcelamento)

aprovação de loteamento

aceitação pela Prefeitura das obras de infra-estrutura e urbanização do loteamento.

reconhecimento dos logradouros públicos/ escolha de nomes de ruas

registro no Cartório do loteamento e do termo de aceitação das obras

averbação das edificações no RGI

registro dos contratos no RGI

registro dos lotes e das construções no cadastro do IPTU

convênio com cartórios

acompanhamento de ações de usucapião

orientação aos moradores

15) Na sua avaliação o projeto de regularização Fundiária do projeto de UAS tem atingido ou atingiu os objetivos propostos?  sim  não

15.1) Neste espaço você pode deixar sua opinião à respeito:.....

.....

.....

SEGUNDA PARTE - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO

16) O Município tem ou teve um programa próprio de regularização fundiária como parte de suas políticas públicas?  sim  não  
 desconheço  o primeiro foi o HBB

17) No município, o Fundo Municipal de Habitação:

funciona normamente  está desativado  
 funcionará para os contratos do HBB  não existe

18) A Prefeitura presta alguma espécie de assistência jurídica ou técnica à população objetivando a promoção de ações necessárias à regularização fundiária?

sim  não

19) Assinale os instrumentos do Estatuto da Cidade que estão regulamentados ou previstos no Plano Diretor do Município:

- ZEIS ou AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
- direito de superfície
- Estudo de Impacto de Vizinhança
- IPTU progressivo no tempo
- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
- outorga onerosa do direito de construir(solo criado)
- transferência do direito de construir/transferência de índice)
- operações urbanas consorciadas
- direito de preempção
- desapropriação com pagamento de títulos da dívida
- não tenho conhecimento

20) Assinale as ações que você entende devam ser somadas aos programas de regularização fundiária:

- sistemas de informações (cadastros atualizados e acessíveis)
- planejamento urbano (reconhecimento dos assentamentos e inclusão no planejamento municipal)
- avaliação fundiária regular
- políticas de gênero
- mobilização social/participação comunitária
- política habitacional
- cooperação inter-governamental
- geração de trabalho e renda
- acesso a financiamentos (microcréditos, banco do povo)
- repressão à informalidade da venda de lotes irregulares

21) Na sua opinião qual a importância da regularização fundiária nos projetos de habitação popular?

absolutamente necessário  é responsabilidade do morador  
 pode ser numa segunda etapa  não é necessário

22) O Município já regularizou alguma área na cidade além da prevista pelo HBB?

sim  não  desconheço



Em caso afirmativo, você sabe informar qual a(s) área(s)?

.....

23) Se desejar utilize este espaço para outras observações/sugestões que julgar necessárias:

.....  
.....  
.....

## APÊNDICE C

### **Roteiro de Entrevistas estruturadas com advogadas que atuaram nos projetos.**

1) Entrevista com advogada da CAIXA responsável pela análise dos projetos:

- Qual a sua participação na implementação dos Projetos Integrados do Programa habitar Brasil BID?
- Na sua opinião quais os maiores dificultadores dos Municípios na elaboração dos diagnósticos para subsídios ao projeto de Regularização Fundiária?
- Como foi a apresentação dos Projetos de Regularização Fundiária pelos Municípios?
- Como você percebeu o papel da CAIXA na análise dos projetos de regularização fundiária?
- Os Municípios adotavam as orientações da CAIXA?
- Na sua opinião que poderia ser feito para melhorar a apresentação e execução dos projetos de regularização fundiária?
- Qual a sua percepção pessoal sobre os projetos de regularização fundiária em andamento?

2) Entrevista com a advogada, consultora da Prefeitura Municipal de Florianópolis, responsável pela operacionalização dos contratos com os beneficiários finais:

- Qual a sua participação na implementação dos Projetos Integrados do Programa habitar Brasil BID?
- Na sua opinião quais as maiores dificuldades enfrentadas na operacionalização do projeto de Regularização Fundiária?
- Quais os aspectos positivos do projeto de Regularização Fundiária?
- Quantas pessoas estão envolvidas no controle dos contratos habitacionais na Prefeitura Municipal de Florianópolis?
- Qual a maior dificuldade com as famílias no momento da assinatura dos contratos?
- Em que fase está o projeto de regularização fundiária do Chico Mendes? Quais as etapas a cumprir?
- Na sua opinião, quais os aprendizados que ficaram após esta experiência de regularização fundiária no Chico Mendes?

- Os processos desencadeados nesta primeira intervenção poderão ser transferidos da mesma forma para um outro projeto similar?