

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ  
(UNOCHAPECÓ)  
Programa de Pós-Graduação, *stricto sensu* em Políticas Sociais e  
Dinâmicas Regionais

Mara Lalana

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
DE ÁREAS PÚBLICAS INVADIDAS COMO  
GARANTIA DO ACESSO À MORADIA

Chapecó – SC, 2015



MARA LALANA

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
DE ÁREAS PÚBLICAS INVADIDAS COMO  
GARANTIA DO ACESSO À MORADIA

Dissertação apresentada à Unochapecó como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais. Linha de Pesquisa em Problemáticas Regionais e Políticas Sociais.

Orientadora: Professora Doutora Maria Luiza de Souza Lajús.

Chapecó – SC, set. 2015.

Joseana Foresti CRB 14/536

L193p Lalana, Mara  
O processo de regularização fundiária de áreas públicas  
invadidas como garantia de acesso à moradia / Mara  
Lalana.-- 2015  
146 p.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas  
Regionais) - Universidade Comunitária da Região de  
Chapecó, 2015

Inclui bibliografias

1. Habitações - Aspectos sociais. 2. Política pública.  
3. Direito à moradia. 4. Política habitacional. I. Lajús,  
Maria Luiza de Souza. II. Título.

CDD: ed. 21. - 351.865

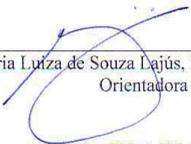
  
**UNOCHAPECÓ**

**UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ**  
**Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais**

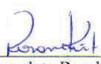
**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE  
ÁREAS PÚBLICAS INVADIDAS COMO GARANTIA  
DO ACESSO À MORADIA**

**Mara Lalana**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de  
**Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais**  
sendo aprovado em sua forma final.

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Maria Lúiza de Souza Lajús, Dra. em Serviço Social  
Orientadora

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Rosane Bernardete Brochier Kist, Dra. em Serviço Social

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Cláudio Machado Maia, Dr. em Desenvolvimento Rural

Chapecó, 30 de setembro de 2015.



**Aos meus filhos Davi e Lavínia.**



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e todas as condições necessárias para a realização dessa pesquisa.

À minha mãe Catarina, por ser a grande responsável por tudo que sou hoje e pelas conquistas, obrigado pelo estímulo e colaboração nesse período.

Ao André, meu companheiro de todas as horas pela compreensão e carinho nos momentos mais difíceis.

Aos meus filhos Davi e Lavínia por serem os grandes motivadores de buscar a cada dia ser uma pessoa melhor.

Ao meu pai Alcides (*In memoriam*), que sempre lutou para que seus filhos tivessem acesso aos estudos.

À minha irmã Marli, simplesmente por ouvir minhas angústias.

A todos os meus familiares (tios, tias, primos, irmão, cunhada e sobrinhos) que mesmo distantes torceram por essa conquista.

Aos colegas da Secretaria de Habitação: Eliane, Elisane, Erivelto, Luz Marina, Marlei, Osmar, Rudinei, Tatiane, pelo apoio, em especial aos colegas Alceu, Anilton, Grazielle, Luciana, Marcos e Sérgio pelas contribuições e informações dispensadas.

Às amigas *Social Habitação Forever*: Aline, Elaine, Fernanda e Paula, por colaborarem em todo esse período, ouvindo, estimulando e contribuindo.

Ao amigo Giovani, pela parceria na realização da pesquisa de campo.

À colega Karen por me apresentar o tema regularização fundiária.

À Professora Maria Luiza pela paciência e confiança.

Ao Programa UNIEDU/FUMDES Pós-Graduação, pela concessão da bolsa de estudo.

Enfim, a todos que, de alguma forma contribuíram para a elaboração dessa pesquisa, os meus sinceros agradecimentos.



## RESUMO

O processo de urbanização acelerado e o desenvolvimento das agroindústrias no município de Chapecó contribuíram para a formação do espaço urbano de forma desigual. Ampliaram-se nas últimas décadas as ocupações irregulares, como única alternativa de acesso à moradia. O processo de regularização fundiária em áreas públicas invadidas como garantia do acesso à moradia prevê a aplicação de instrumentos para efetivação da política pública de desenvolvimento, e função social da propriedade da terra. Reconhecendo as práticas municipais desenvolvidas para o enfrentamento dessa problemática, essa pesquisa de natureza qualitativa, utilizando como método de abordagem o materialismo histórico dialético, teve como objetivo analisar o processo de regularização fundiária em áreas públicas invadidas do Bairro Efapi. A pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação e a realização de entrevistas possibilitaram os levantamentos para sistematização e análise da problemática estudada. A promoção do direito social à moradia digna em Chapecó não é garantida em sua totalidade. As famílias moradoras de áreas irregulares aguardam há décadas por respostas efetivas aos problemas enfrentados. E àquelas moradoras de áreas regularizadas nem sempre têm atendidas as suas demandas, acabam apenas legitimando a sua propriedade através de contrato habitacional com o município e não em registro oficial em cartório. As questões de infraestrutura e organização comunitária são ignoradas. Os objetivos e instrumentos legitimados através das leis federais e dos planos diretores não são efetivados pelas práticas municipais desenvolvidas. Dessa forma as problemáticas habitacionais e a falta de dignidade humana causada pelas ocupações irregulares evoluem consideravelmente.

**Palavras chave:** Habitação. Regularização fundiária. Acesso à moradia. Políticas públicas. Planos diretores.



## ABSTRACT

The accelerated urbanization process and the development of agro-industries in Chapecó contributed for the formation of urban space unevenly. The illegal occupations were enlarged in the last decades, as only alternative access to dwelling house. The land regularization process in public areas invaded as ensuring access to housing provides the application of tools for effectuation of public policy of development, and social function of land ownership. Recognizing the municipal practices developed for coping of this problem, this study of qualitative nature, using as a method the historical dialectical materialism's approach, aimed to analyze the process of land tenure in public areas invaded in Efapi neighborhood. The bibliographical research, the documentary research, observation and performing of interviews, propitiated the elements for the systematization and analysis of the problematic studied. The promoting social right to decent housing in Chapecó is not guaranteed in its entirety. The families residents of irregular areas are waiting for decades for effective responses to the problems faced. And those families residents of regularized areas that have not always has responded their request, just end up legitimizing its ownership through housing contract with the municipality and not an official record in notary's office. The infrastructure issues and community organization are ignored. The objectives and instruments legitimized through federal laws and master plans are not effect by the developed municipal practices. This way the housing problematics and the lack of human dignity caused by irregular occupations keep evolving considerably.

**Keywords:** Housing. Land regularization. Access dwelling. Public policies. Master plans.



## **LISTA DE SIGLAS**

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social  
APP – Área de Preservação Permanente  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento  
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEIM – Centro de Educação Infantil Municipal  
CELESC – Central Elétrica de Santa Catarina  
CMDT – Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial  
COHAB – Companhias de Habitação  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONCIDADE – Conselho da Cidade de Chapecó  
CEP – Comitê de Ética em Pesquisa  
CRI – Cartório de Registro de Imóveis  
CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
FCP – Fundação Casa Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNH – Fundo Nacional de Habitação  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira  
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões  
MBES – Ministério de Bem Estar Social  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PD – Plano Diretor  
PDDTC – Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó  
PDC – Plano Diretor de Chapecó  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PROMORAR – Programa de Erradicação da Submoradia

SEDEMA – Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente  
SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SEHAB – Secretaria de Habitação  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SNH – Sistema Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SPP – Secretaria de Pesquisa e Planejamento  
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tempo de moradia nas áreas irregulares. ....	76
Gráfico 2 – Motivo da ocupação. ....	77
Gráfico 3 – Acesso. ....	77
Gráfico 4 – Coleta de resíduos sólidos. ....	78
Gráfico 5 – Serviço de correios. ....	79
Gráfico 6 – Abastecimento de água. ....	79
Gráfico 7 – Fornecimento de energia elétrica. ....	80
Gráfico 8 – Contrato habitacional. ....	92



## **LISTA DE FOTOGRAFIAS**

Fotografia 1 – Instalação clandestina de energia.....	81
Fotografia 2 – Instalação clandestina de energia.....	81
Fotografia 3 – Abastecimento de água. ....	82
Fotografia 4 – Abastecimento de água. ....	82
Fotografia 5 – Saneamento básico.....	83
Fotografia 6 – Ocupação de área pública. ....	89
Fotografia 7 – Ocupação de área pública. ....	90



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Caracterização dos moradores regularizados. ....	91
Figura 1 – Demarcação de AEIS em 2004.....	104
Figura 2 – Demarcação de AEIS em 2014.....	105



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
<b>1 O DIREITO À MORADIA</b> .....	<b>29</b>
1.1 PROPRIEDADE DA TERRA E MORADIA: BREVE HISTÓRICO .....	29
1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	44
<b>2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE CHAPECÓ</b> .....	<b>53</b>
2.1 FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA DA CIDADE DE CHAPECÓ .....	53
2.2 O BAIRRO EFAPI E A SUA FORMAÇÃO .....	60
2.3 OS PLANOS DIRETORES E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CHAPECÓ .....	63
<b>3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO EFAPI</b> .....	<b>73</b>
3.1 A PESQUISA .....	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>113</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>121</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>140</b>



## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização é globalmente significativo pelo dinamismo da produção capitalista. A urbanização e desenvolvimento brasileiros não foram acompanhados pela igualdade de oportunidades. Com sistemas políticos clientelistas, regimes jurídicos elitistas e um mercado de terras especulativo, a ocupação do espaço urbano e o acesso à moradia pelos grupos sociais pobres, historicamente restringiu-se à informalidade, periferização, baixa qualidade ambiental e desigualdades sócio espaciais.

A Constituição Federal prevê em seu 6º artigo, o direito à moradia como um direito social. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, reafirma os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade. Dessa forma, a política urbana é estabelecida e tem entre suas diretrizes básicas o direito do cidadão à terra urbana e à moradia, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A autonomia dos municípios torna-se destaque na medida em que é o ente federativo responsável pela gestão do seu território promovendo a política urbana e assegurando o direito à moradia para população de baixa renda.

A opção dos gestores pelo mercado imobiliário especulativo considerando as relações sociais próprias do sistema capitalista, leva ao desinteresse no que se refere ao atendimento das necessidades da população mais vulnerável, conduzindo a habitação informal, configuração peculiar das cidades brasileiras. Prova disso é o intenso crescimento urbano informal, com a ocupação de áreas públicas e de proteção ambiental e o adensamento das ocupações existentes.

A moradia em um loteamento irregular, mesmo em uma casa adquirida através da compra formal, representa, para seus moradores, a exclusão da cidade legal. A falta de titularidade do imóvel é um dos indícios de precariedade da moradia. A falta de infraestrutura, o serviço público precário e a ausência quase total do poder público local reforçam a condição de exclusão dos moradores (D' OTTAVIANO, SILVA, 2010, p. 207).

A propriedade desempenhou diferentes funções na sociedade, como expansão da inteligência humana, ora como supremacia do capital sobre o trabalho, e ainda como instrumento para construção de uma

sociedade justa e igualitária. O reconhecimento e proteção da propriedade de forma a atender as necessidades do conjunto da população passam a ser evidenciados com o ordenamento dos territórios na aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade.

A regularização fundiária de interesse social instrumentalizada através da sanção da Lei 11.977 em 2009 torna-se um marco legal da urbanização brasileira. Pretende a promoção da legalização da posse no país, com a aplicação da função social da propriedade nos assentamentos irregulares de interesse social. As práticas elencadas pela nova lei possuem métodos inovadores que priorizam aos interesses da população.

O município de Chapecó tem como base da sua economia as agroindústrias e o desenvolvimento do mercado econômico acelerou a formação do espaço urbano. Essa formação como no restante do país não ocorreu de forma igualitária e os assentamentos informais foram se constituindo na mesma velocidade do desenvolvimento. A política de regularização fundiária é o princípio da garantia do direito social à moradia digna e o Plano Diretor, exigência do Estatuto da Cidade aos municípios, possibilita a regulamentação dos instrumentos para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

O objeto dessa pesquisa foi o processo de regularização fundiária em áreas públicas invadidas do Bairro Efapi no município de Chapecó. Tendo como objetivo a análise dos processos de regularização fundiária realizados nas áreas públicas invadidas do Bairro Efapi, reconhecendo as práticas municipais desenvolvidas para o enfrentamento dessa problemática. Os objetivos específicos contemplaram: conhecer as áreas públicas irregulares para identificar as invasões do Bairro Efapi e atuação da fiscalização municipal; Verificar a efetividade dos processos de regularização realizados no Bairro Efapi após a implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial, lei complementar 202 de janeiro de 2004; Identificar as práticas de regularização fundiária a partir das secretarias municipais envolvidas nesse processo, considerando as obrigatoriedades previstas na Lei Federal nº 11.977/2009. Para o desenvolvimento desse estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação em campo e entrevistas semiestruturadas. Para compreensão dos dados coletados foi realizada a análise de conteúdo, com a descrição das entrevistas de forma quantitativa, representada através de gráficos.

Desde a elaboração do projeto até a efetivação da pesquisa, foi aprovado um novo Plano Diretor em Chapecó, Lei Complementar nº 541 de novembro de 2014. Mas, com relação à regularização fundiária,

o novo plano não apresentou alterações significativas. As entrevistas envolveram moradores de áreas irregulares e áreas regularizadas do Bairro Efapi, Fiscais e Assistentes Sociais da Secretaria Municipal de Habitação, e secretários da Prefeitura Municipal de Chapecó.

O primeiro capítulo dessa dissertação é de contextualização sobre o direito à moradia. Com um breve histórico sobre a propriedade da terra e a moradia no Brasil. O reconhecimento do acesso à moradia pela ordem jurídica com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 e mais tarde como um direito constituinte com a promulgação da Constituição Federal em 1988. A intensificação da urbanização brasileira torna a habitação popular um problema com implicações sociais e políticas. Foram elencados os principais programas de habitação popular executados no decorrer da história brasileira, e a criação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2003, com a universalização do acesso à moradia digna no cenário brasileiro. Incluindo a discussão sobre o avanço dos assentamentos informais no território urbano e os elementos fundamentais para efetivação da regularização fundiária.

No segundo capítulo são tratados aspectos sobre a ocupação e urbanização do município de Chapecó. A formação do oeste de Santa Catarina e de Chapecó, espaços de inúmeras disputas, e a forte influência das agroindústrias para o desenvolvimento econômico e o acelerado processo de urbanização no município. Como consequência, essa urbanização foi acompanhada de ocupações de áreas irregulares e ambientalmente frágeis, com a segregação social da população mais vulnerável. Tem destaque nesse capítulo a formação do Bairro Efapi como destino da população que abandonando a produção rural, buscava a inserção no mercado de trabalho formal, na esperança de melhores condições para suas famílias. Por fim, os planos diretores que fizeram parte da legislação de Chapecó são tratados. Na história do desenvolvimento do município encontram-se três Planos Diretores, respectivamente, 1974, 1990 e 2004. E, atualmente em vigor o Plano Diretor Lei Complementar nº 541 de novembro de 2014, e as disposições legais sobre a regularização fundiária em Chapecó.

No terceiro e último capítulo dessa dissertação são abordados e analisados os elementos identificados com a realização da pesquisa. O reconhecimento das áreas irregulares do Bairro Efapi se deu por meio das entrevistas com os moradores e o acompanhamento do trabalho desenvolvido pelos Fiscais da Secretaria de Habitação. As áreas regularizadas do Bairro Efapi foram reconhecidas com entrevistas aos moradores, aos técnicos sociais e secretários da Secretaria Municipal de

Habitação (SEHAB). As práticas municipais de regularização fundiária desenvolvida pelas secretarias envolvidas diretamente com essa política, foram objeto de análise.

Na conclusão são retomadas as principais análises desenvolvidas no decorrer da dissertação, as Leis e Planos estudados e a efetividade das aplicações concernentes à regularização fundiária em Chapecó. Dessa forma, esse estudo de caso possibilitou a reflexão e análise dos processos de regularização em áreas públicas invadidas do Bairro Efapi no município de Chapecó, considerando os planos diretores respectivamente de 2004 e 2014. A proposição desse estudo busca a compreensão de uma problemática que se agrava e afeta a população mais vulnerável, causando problemas urbanos que se multiplicam e atingem toda sociedade.

# 1 O DIREITO À MORADIA

## 1.1 PROPRIEDADE DA TERRA E MORADIA: BREVE HISTÓRICO

A terra é, ao fim e ao cabo, a própria natureza, ou seja, o ambiente natural no qual os homens existem (REYDON, 2007, p. 228).

É sobre a terra que os assentamentos se estabelecem, também é dessa forma que ocorrem os processos produtivos e de desenvolvimento. Desde a descoberta do Brasil a ocupação do solo tanto urbano como rural era definida conforme decisão real. De acordo com Reydon (2007, p. 233), nessa época o registro das propriedades era feito basicamente junto aos registros paroquiais de terra.

Em 1850 foi aprovada a lei de terras, sendo regulamentada em 1854 teve conforme Reydon (2007, p. 226), o objetivo de ordenar a apropriação territorial brasileira; acabar com aposse; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos.

Até hoje não se tem noção das terras pertencentes ao Estado pelos vários mecanismos existentes até mesmo as terras devolutas definida na Lei de Terras não foram discriminadas. [...] isso denotava o quanto o processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, quão fraco era o Estado e o ambiente institucional para imporem restrições à obtenção de terras públicas através da figura da posse (REYDON, 2007, p. 227).

Ainda segundo Reydon (2007, p.235), em 1900, a institucionalização do Registro Público de Terras foi o principal passo para o sistema atual de registro de imóveis em cartórios. Assim, a demarcação e registro tanto rural quanto urbana ocorreram sem fiscalização ou cadastro. O Código Civil em 1916 reafirmou o cartório como instituição de registro e possibilitou que terras públicas se tornassem objeto de usucapião.

Nesse confronto, reproduzido ao longo de nossa história fundiária, os interesses privados levaram a melhor e tornaram efetivamente plenos para si os direitos de propriedade privada não respeitando os seus usos sociais e/ou ambientais (REYDON, 2007, p. 236).

Dessa forma a grande propriedade agrícola avançou sobre os pequenos proprietários, expulsos de suas terras pelo desenvolvimento. Nos centros urbanos as classes proprietárias detêm as terras deixando-as ociosas com objetivos de ganhos de forma especulativa. E aos mais pobres, inclusive àqueles vindos da área rural o que resta é a ocupação de espaços afastados dos centros urbanos. Insalubre e sem saneamento, essa forma de ocupação prejudica as pessoas e o território no qual ela está inserida.

Assim a terra é “livre por classe”, isto é, só está disponível para apropriação para os grupos sociais que tem poder político e/ou econômico. Mesmo quando se tenta estabelecer normas que regulem o acesso à terra, por exemplo o Zoneamento, quer rural quer urbano, o Estado não é capaz de fazer as regras valerem (REYDON, 2007, p. 237).

As cidades brasileiras tiveram a sua formação sem uma regulação e concernente com Reydon (2007, p. 238), os processos especulativos presidem as características da ocupação e conformação dos espaços.

O acesso à moradia é reconhecido pela ordem jurídica desde 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas e assinada pelo Brasil na mesma data, como um direito humano universal e fundamental para a vida das pessoas. Significa o acesso a um padrão de vida adequado, a um lar e comunidade com segurança e dignidade.

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ARTIGO 25).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais (1966), do qual o Brasil é signatário (1992), obriga dentre outros deveres conforme Decreto nº591, a respeitar o disposto:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ARTIGO 11).

Conforme Cirne (2011, p.21), a Organização das Nações Unidas (ONU), no intuito de interpretar o sentido de moradia adequada, emitiu em dezembro de 1991, o Comentário Geral nº. 04, por meio do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como elementos indispensáveis a uma moradia adequada, a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços e infraestrutura; o custo de moradia acessível; a habitabilidade; a acessibilidade; a localização e a adequação cultural. Compreendendo como segurança jurídica da posse a garantia à proteção legal, contra despejos forçados, expropriação, deslocamento e outros tipos de ameaças.

No Brasil o direito à moradia poderia ser extraído e interpretado no decorrer da Constituição Federal de 1988. Porém, formalmente foi reconhecido a partir da Emenda Constitucional nº26 de 2000. Ao Poder Público cabe desenvolver políticas públicas que lhe confirmam a real eficácia, promovendo o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Cabe ressaltar que os direitos Constituintes foram conquistados, conforme Sarlet (2000, p. 344), como resultado das reivindicações das

classes trabalhadoras frente ao alto grau de opressão e degradação que caracterizavam as relações entre capital e o trabalho. Assim, o acesso à habitação pelas classes trabalhadoras precisava considerar a valorização imobiliária com o aumento da segregação social e também a não priorização do Estado para essa questão. A marginalização dos trabalhadores de forma elevada acarretava em condições de vida precária.

Com a concentração do mercado, as indústrias reuniam um número significativo de trabalhadores e a habitação para essa população caracterizava-se por moradias alugadas em cortiços<sup>1</sup>. A nova ordem estrutural da sociedade capitalista ampliou a acumulação em detrimento à classe trabalhadora. A problemática habitacional é originária da estruturação do capitalismo brasileiro e da ausência do Estado em sua função de executor de políticas que orientassem essa transformação do mercado de forma equânime.

As alternativas encontradas pelo Estado favoreciam a iniciativa privada já que, com apoio, era estimulada a prover moradias, através do mercado rentista. A inexistência de um sistema de financiamento da casa própria tornava o aluguel dos cortiços, das casas geminadas e de vários tipos de moradias um processo regular, ainda que estas apresentassem condições precárias (DUARTE, 2011, p.06).

A urbanização brasileira ocorre desde o período colonial e intensifica-se a partir do século XIX quando a industrialização tendo a fábrica como unidade produtiva amplia o uso da força de trabalho. A concentração da força de trabalho exige condições básicas para sobrevivência, alimentação, transporte, serviços de assistência e habitação. E o Estado tem sua intervenção voltada à criação de condições para o desenvolvimento do novo modo de acumulação, infraestrutura para instalação de indústrias, energia elétrica, meios de comunicação e melhoramento de rodovias. Para o desenvolvimento do capitalismo o Estado direciona investimentos, minimizando a atenção à

---

<sup>1</sup> O total ou parcialmente as seguintes características: ser constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano, com ocupação excessiva; ser subdividida em vários cômodos conjugados alugados, sublocados ou cedidos qualquer título, sem proteção da legislação vigente que regula as relações entre proprietários e inquilinos; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; ter acesso e uso comum dos espaços não edificados, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e de instalações elétricas; ter circulação e infraestrutura precárias e superlotação de pessoas em geral (SEMPA, 1992 apud FERREIRA, 2009, p.12).

classe trabalhadora. Nesse sentido a população que possui menor rentabilidade tem sua situação agravada e o que resta perante a ausência do Estado é buscar residência em áreas além do tecido urbano, onde os serviços básicos são precários e muitas vezes inexistentes.

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos (BONDUKI, 2011, p. 20).

De acordo com Silva (1989, p. 31) a escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. A habitação popular torna-se um problema complexo com implicações sociais e políticas. Desde o século XIX, a questão habitacional foi tratada com a repressão e exclusão, incorrendo em uma crise pela ausência de política de habitação capaz de resolver as questões a ela inerentes. Diante dessa situação se fazia necessário repensar ações que promovessem a melhoria da qualidade de vida através do direito a moradia.

A restrição na oferta de habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos, na segunda metade do século XX com o processo de crescimento decorrente da industrialização, caracteriza a ausência do suporte público para melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores. “A melhor política habitacional e urbana era a da ‘não ação’, deixando as cidades brasileiras conformarem suas enormes periferias sob o signo da informalidade urbanística e da autoconstrução como única solução habitacional” (BRASIL, 2009, p. 14).

Na Primeira República, (1889-1930), observa-se a desresponsabilização do Estado em relação às questões de habitação e grande incentivo às empresas privadas de construção. A ação do Estado foi totalmente autoritária em relação aos problemas sanitários e moradias insalubres dos centros urbanos, buscando a eliminação dos sintomas e ignorando as causas.

Com a regulamentação das relações de trabalho e a fixação do salário mínimo a partir de 1930, ocorre a exclusão do auxílio moradia.

Como resultado dessa exclusão o salário dos trabalhadores fica menor. Dessa forma, o trabalhador passa a ser o responsável pelo provimento de habitação e a solução encontrada são as construções insalubres em áreas periféricas. O Estado elabora um novo sistema de transporte que promove a urbanização e a habitação popular nas periferias, estimulando os loteamentos clandestinos. O ente federativo se eximia da responsabilidade pela construção da casa, que reduziria os problemas habitacionais insalubres dos centros urbanos.

[...] até 1937, a intervenção do Estado no setor habitacional se fez indiretamente pela adoção de medidas legais de cunho sanitaria, cuja preocupação se dava em torno das condições higiênicas da cidade, onde até então os trabalhadores conviviam, na maioria dos casos, geograficamente próximos das classes dominantes emergentes que pressionavam pelo saneamento da cidade. Os cortiços, habitação popular predominante, eram considerados focos de epidemias, afetando, por conseguinte, segmentos das classes dominantes, o que impõe intervir e/ou demolir moradias insalubres e estimular o setor privado a construir “vilas higiênicas”. Por outro lado, se destacam também as medidas de cunho puramente repressivo em relação às favelas (SILVA, 1989, p. 38-39).

As ações do Estado entre 1930 e 1945, caracterizavam-se pela contradição entre o discurso populista<sup>2</sup> e a ausência de ações que efetivamente resolvessem as necessidades habitacionais da classe trabalhadora. A crise habitacional tem sua essência marcada por baixos salários e pelo subemprego.

[...] Ergueu-se, assim, em volta de uma pequena parcela da cidade edificada pelos agentes imobiliários capitalistas de acordo com a legislação (a cidade legal), uma cidade real, habitada precária e predatoriamente por contingentes significativos da população, mas que inexistia perante os órgãos públicos que não

---

<sup>2</sup> Populista – Do Populismo, fenômeno político e ideológico presente com maior peso na periferia do sistema capitalista que se caracteriza pela expectativa de setores populares menos organizados por uma ação salvadora do Estado capitalista (BOITO, 2004 apud DUARTE, 2011, p. 07).

reconheciam esta cidade produzida  
espontaneamente por seus habitantes  
(BONDUKI, 2011, p. 321).

Em 1930 a fundação do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), teve como principal finalidade os benefícios previdenciários e a assistência médica. A questão habitacional era tratada por esse instituto com ambiguidade, em momentos objetivando a seguridade do trabalhador e em outros como instrumento de capitalização dos recursos.

Ao inaugurar a intervenção direta do Estado na questão da moradia, em 1937 com o decreto 1.749, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) passaram a atuar no campo habitacional, concretizaram os ideais da política varguista e introduziram em parte os projetos propostos por seu corpo técnico, inovações na concepção da moradia do trabalhador, alinhadas com o Movimento Moderno<sup>3</sup>. Suas ações incluíram desde o financiamento para a construção ou a aquisição de casas até a produção direta de conjuntos habitacionais.

As três operações imobiliárias dos IAPS, de acordo com Bonduki (1999, p.79), eram de *locação ou venda* de imóveis em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, proporcionando moradia digna aos associados; *financiamento* aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio; *empréstimos hipotecários* e outras operações imobiliárias, feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, que o instituto julgasse conveniente para obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas. Com o decorrer do tempo de acordo com Ferreira (2009, p.18), as reservas previdenciárias foram diminuindo gradativamente, deixando de ser alternativa para o financiamento habitacional.

Na segunda república brasileira (1945-1964), o que se verifica é a repressão ao movimento operário, controle salarial e uma política de liberação da economia. Como meio de aproximação à classe trabalhadora, esse governo cria o Decreto Lei 9.218 em maio de 1946, representando a Fundação da Casa Popular (FCP), com o objetivo de prover habitações à população com renda inferior que não tinha acesso aos Institutos de Aposentadorias e Previdência (IAPs).

Os recursos da FCP eram limitados, pois dependiam do orçamento da união. O decreto de criação da fundação previa que os estados repassassem 1% sobre as transações imobiliárias, mas os

---

<sup>3</sup> Movimento Moderno – iniciado na Europa, envolvia as áreas artísticas e culturais, reflexo da efervescência cultural da época. No Brasil, ele surge sem a necessidade de solucionar problemas sociais, pois as obras modernistas surgem quando ainda se iniciava o processo de industrialização (ARQUITETURA DO BRASIL).

interesses regionais impediram que este repasse se efetivasse. De acordo com Ferreira (2009, p. 15), ao pretender o atendimento dos numerosos indivíduos e tentar financiar habitações para pessoas com rendimentos mínimos, o Estado brasileiro encontrou-se em uma situação financeira delicada. A FCP findou-se em 1964 e sua trajetória foi limitada, autoritária e de mero controle social, porém foi o primeiro órgão nacional destinado à população de baixa renda demonstrando que era necessária a intervenção do Estado na questão habitacional.

Segundo Duarte (2011, p. 08), da criação até a sua extinção a FCP, produziu 19 mil unidades habitacionais, estando estas moradias concentradas principalmente no sudeste do país. E Rodrigues (1991, p.38), relata que esses resultados pouco expressivos demonstram que a FCP limitou-se a produzir onde os recursos permitiam e os interesses prevaleciam.

Para Bonduki (1999, p. 81), a Casa Popular tinha objetivos muito amplos, no entanto a fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos e principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional mostraram que as intervenções dos governos da época estiveram muito distantes de construir uma política habitacional eficiente.

Em 1956 com o início do Governo de Juscelino Kubitschek, a recomendação é que os órgãos previdenciários apoiariam as ações da Fundação Casa Popular. Mas, o que se evidencia é o agravamento das condições de habitabilidade à população menos favorecida, em um período de exacerbada urbanização decorrente da inviabilidade da vida no campo e do desenvolvimento econômico.

Em 1947, a criação da Fundação Leão XIII<sup>4</sup>, promove a intervenção direta nas favelas do Distrito Federal através de ações assistencialistas e de urbanização. Em 1952 é criado o Serviço de Recuperação das Favelas, subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência e não mais ao Departamento de Segurança Pública.

A necessidade de construir habitações em grandes quantidades está diretamente relacionada com o processo de urbanização das cidades e conseqüente crescimento populacional. Em muitos países, os processos de urbanização e industrialização se misturam e de acordo com Baron (2011, p.103), a produção de conjuntos habitacionais foi uma das soluções fornecidas pelo poder público, como também, por

---

4 Fundação Leão XIII, criada em 22 de janeiro de 1947, considerada a primeira intervenção em políticas públicas direcionada para atuar no interior das favelas e sobre seus habitantes no Brasil (ROBAINA, 2013, p. 176).

empreendedores privados, tanto no Brasil como na Europa para suprir a demanda habitacional.

Durante anos de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, conforme Bonduki (2011, p. 125), sucessivos governos revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais do país. De forma geral, a Fundação da Casa Popular e a produção estatal de moradias, são exemplos que no Brasil a questão habitacional até este momento não esteve no centro das preocupações estatais.

A constante migração da área rural para a urbana, principalmente com o processo de modernização agrícola e industrialização, fez com que o Governo Federal, por meio da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, criasse o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Essa lei possibilitou a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) dando respaldo jurídico para a criação das Companhias de Habitação (COHAB), como forma de dar assistência na elaboração e execução de projetos para solução do problema habitacional. Conforme Ferreira (2009, p.19), o SFH e o BNH, tinham dois objetivos principais, consolidar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor de construção civil habitacional e aumentar o apoio da massa popular aos militares.

Em 1966, o então presidente Castello Branco, sancionou a lei 5.107, que criava o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>5</sup>, formando grande volume de recursos os quais passaram a financiar as habitações de interesse social no Brasil. As COHABs emprestavam recursos do BNH, construía unidades habitacionais e as vendiam para honrar o financiamento, com recursos e sucesso na construção de moradias se tornaram importantes agentes do SFH. O BNH excluía grande parte da população de baixa renda, pois beneficiou o setor da construção civil, o sistema contava apenas com critérios de financiamentos bancários.

As unidades habitacionais produzidas pelo BNH para população de baixa renda deixavam muito a desejar, principalmente se falarmos em qualidade de vida. A produção se resumiu a grandes conjuntos nas periferias das cidades, a política urbana não chegava a estes conjuntos, assim a

---

5 O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é composto por contas vinculadas em nome dos trabalhadores, nas quais as empresas depositam mensalmente valor equivalente a 8,5% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. O Fundo constitui-se em um pecúlio que é disponibilizado quando da aposentadoria, morte do trabalhador ou outras situações estabelecidas na Lei e representa uma garantia para a indenização por tempo de serviço nos casos de demissão imotivada (BRASIL, 2004, p. 23).

população não tinha serviços essenciais como transporte público. Não havia preocupação com as diferenças regionais existentes (FERREIRA, 2009, p. 21).

O esgotamento do modelo econômico praticado pelo regime militar na década de 80, como resultado ao aumento da inflação, estimula a diminuição da capacidade de investimento do SFH, principalmente devido à minimização dos saldos do FGTS e poupança. Com o fim da ditadura militar em 1985, o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação foram reestruturados com uma nova política habitacional para o país. Em 1986, com o Decreto 2.291, o BNH foi extinto e incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que se tornou operadora do FGTS e gerenciadora do SFH.

A abertura política possibilitada pelo governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985), não minimizou a crise econômica vivenciada nesse período. Mas, o governo passa a analisar as reivindicações da população para que não ocorram as remoções das favelas e sim a urbanização das mesmas. Sendo assim, a prioridade da construção de casas populares ressurgiu, para isso ocorre a instituição em 1979 do Programa de Erradicação da Submoradia (PROMORAR). Esse programa possuía características autoritárias, impondo-se à população moradora das favelas, pretendeu a resolução do problema habitacional vendendo a mercadoria – casa. A habitação para os pobres teve sempre objetivos intrínsecos de fomentar o mercado da construção civil e imobiliário. Percebe-se que historicamente nunca se objetivou projetos e programas que garantissem a democratização do uso do solo e espaço urbano.

[...] o problema habitacional só será enfrentado com o crescimento do poder aquisitivo da população, o que requer nova política econômica e restauração democrática do quadro político-institucional, significando a participação de todos os segmentos da população nos frutos da industrialização, com participação mais igualitária na geração e distribuição da renda e da riqueza. [...] os programas alternativos foram formulados para não apresentar risco de perda financeira para seus empreendedores, embora procurem dar a impressão de que, na realidade, a população carente é objeto de preocupação por parte do Estado (SILVA, 1989, p. 91).

Em 1985 inicia-se o período denominado de Nova República, nele buscou-se a realização de medidas que conduzissem ao Estado de Bem-Estar Social, através do respeito à democracia. Um período de mudança, porém, sem rupturas, mas que passou a considerar as forças sociais até então reprimidas. Mesmo com essa ampliação da participação social, as questões ligadas à habitação popular e saneamento foram tratadas de forma superficial. Nesse sentido conforme Silva (1989, p. 178), o urbano passa a se constituir não apenas de forma espacial, mas em uma expressão social do processo de produção, assumindo especificidade em cada formação social.

Até 1992 (final do governo Fernando Collor de Mello), os programas habitacionais caracterizaram-se pela tendência descentralizada, cabendo à iniciativa privada o interesse ou não pela questão habitacional. Após o impeachment corrido neste governo, em 1992, com o governo de Itamar Franco foi criado o Ministério do Bem Estar Social (MBES), exigindo contrapartida dos governos locais aos investimentos federais. A implantação dos programas Habitar Brasil desenvolvido para grandes e médias cidades e o programa Morar Município, para cidades pequenas, constituíram bases para programas habitacionais posteriores. Esses programas utilizavam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ocorreu a criação de novas linhas de financiamento através de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). De acordo com Ferreira (2009, p. 27), foi criado o programa Pró-Moradia que visava à urbanização de áreas precárias, voltado ao setor público, porém foi interrompido em 1998, devido à proibição de financiamentos ao setor público. O setor privado contou com a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>6</sup>, que utilizava recursos do FGTS e recursos de origem fiscal. Nesse governo obteve-se o desenvolvimento da Política Nacional de Habitação e aprovação do Estatuto da Cidade Lei Nº 10.257 de julho de 2001.

---

<sup>6</sup> PAR – Programa que propicia moradia à população de baixa renda, sob forma de arrendamento residencial com opção de compra. Os municípios incluídos nesse programa convocam as construtoras interessadas a apresentarem projetos. As prefeituras indicam os candidatos cadastrados em bancos de dados e a Caixa Econômica Federal os seleciona (POPULAR, 2015).

O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob o seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional (BRASIL, 2004, p.12).

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a questão habitacional está entre as prioridades, ocorre a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a aprovação em 2004 da Política Nacional de Habitação (PNH), a universalização do acesso à moradia digna no país torna-se fundamental no cenário brasileiro. Conforme a Política Nacional de Habitação, o Ministério das Cidades é composto pela Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. É função do Ministério das Cidades articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para encontrar soluções aos problemas urbanos.

Apesar do avanço que representou a criação do ministério é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja de sua responsabilidade (BONDUKI, 2008, p. 97).

Nesse governo ocorre a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Tal programa promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura, social,

urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Fazem parte desse programa projetos prioritários de investimentos, principalmente com intervenções em favelas. Com o objetivo de promover a regularização fundiária, a segurança da posse, a salubridade e a habitabilidade, com ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social, visando à permanência ou a relocação da população localizada em áreas inadequadas.

O Programa Minha Casa Minha (PMCMV), regulamentado pela Lei nº 11.977 de julho de 2009, registra um período significativo para a questão habitacional e para regularização fundiária no Brasil. Tendo como primazia a redução do déficit habitacional e o crescimento do setor da construção civil. Salientamos que a referida lei passou por alterações em 2011 com a Lei nº 12.424 de julho de 2011.

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) (ART.º 1º LEI nº 12.424, de 2011).

O PMCMV compreende dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A União designa recursos conforme déficit habitacional às diferentes regiões, ficando a cargo dos estados e municípios a realização dos cadastros das famílias que se enquadram nos critérios definidos pelo programa, com posterior validação pela Caixa Econômica Federal (CEF). A CEF recebe projetos das construtoras em cada região ou município e após avaliação e aprovação contrata a operação<sup>7</sup>, acompanha a obra, libera recursos conforme cronograma de trabalho e contrata o parcelamento junto às famílias selecionadas.

Os recursos destinados à habitação tornam a política habitacional destaque, com mudanças no paradigma de financiamentos, o acesso a

---

<sup>7</sup> Conforme parágrafo 5º do artigo 3º da Lei 12.424/2011, além da execução da obra de responsabilidade da construtora a operação conta ainda com a execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão, de responsabilidade dos Estados e Municípios aderentes ao programa.

terra urbanizada e o direito social à moradia sofrem profundas transformações. Com investimentos federais a política habitacional torna-se predominantemente dirigida aos segmentos de baixa-renda, excluídos do mercado formal.

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004, p. 12).

O principal instrumento da Política Nacional de Habitação é o Sistema Nacional de Habitação (SNH), estabelecendo a articulação financeira e as bases institucionais para redução do déficit habitacional. Promovendo a integração entre a política habitacional e as políticas de planejamento territorial, fundiária e de saneamento. O amparo legal à habitação de interesse social se estabelece através da Lei nº 11.124, de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Com a criação do SNH a Caixa Econômica Federal, continua sendo agente operador do FGTS e assume essa função no Fundo Nacional de Habitação (FNH). Agora atuando como instituição depositária, executando a aplicação dos recursos do FNHIS. Define os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos conforme as normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e Ministério das Cidades.

Para a PNH a moradia é entendida como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades habitacionais com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

A questão habitacional é entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana, do mercado imobiliário, para a provisão da moradia e a

regularização de assentamentos precários. Portanto, deve ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais, deve contar com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

Nos dez últimos anos, de acordo com Mattoso (2013, p.111), o Brasil passou por um período de consolidação democrática e de uma nova forma de desenvolvimento. Na área habitacional houve melhoras significativas e expansão dos investimentos. Os programas constituídos a partir da Minha Casa Minha Vida – aquisição, construção, ou reforma de imóveis, com taxas reduzidas, subsídios e financiamentos, possibilitaram às famílias com até três salários mínimos a melhoria das condições de moradia e consequente redução do déficit habitacional brasileiro.

Entretanto, as cidades brasileiras refletem os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade. A moradia digna para grande parte da população é um problema histórico, que continua fazendo parte dos problemas sociais atuais. O crescimento econômico proporciona aspectos positivos, geração de empregos, aumento do poder aquisitivo, novas tecnologias, mas também carrega aspectos negativos como crescimento urbano acelerado, baixa qualificação da mão de obra, elevação de produtos. Os aspectos negativos do crescimento econômico fomentam a exclusão social e dificultam o acesso à moradia das classes mais empobrecidas.

O atual quadro urbano continua com um ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados. Destacam-se também as políticas de transporte que sempre privilegiaram o transporte individual, investindo em obras viárias em detrimento de sistemas de transporte público.

Os pobres são bem aceitos na cidade formal, desde que seja para trabalhar, onde servem para o funcionamento da cidade e da economia dos mais ricos. Para morar, entretanto, devem retirar-se aos seus bairros afastados, como em um apartheid espacial velado, porém muito significativo (BRASIL, 2009, p. 16).

Para Duarte (2011, p.12), é na moradia e na sua localização que se demonstra a divisão social da população, a partir do espaço físico urbano ocupado, serviços disponibilizados, do seu valor comercial,

assim se organizam e instituem os padrões habitacionais, estabelecendo quem neles se insere e quem é expulso.

Segundo Fernandes (2007b, p. 35), a proliferação de formas de ilegalidade nas cidades é uma das maiores consequências do processo de exclusão social e segregação espacial. E isso tem caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento como no caso do Brasil. Dessa forma, um número cada vez maior de pessoas se vê obrigado a descumprir a lei para ter um lugar nas cidades. Sem segurança da posse e em condições precárias, nas áreas periféricas ou nos centros urbanos, desprovidas de infraestrutura de forma incerta sobrevivem constantemente amedrontados pela insegurança da posse e por ações de despejo.

Os interesses produtivos e de acumulação do capital, historicamente contaminaram a produção habitacional para a classe trabalhadora. O que existe atualmente é a dificuldade na aquisição de áreas adequadas para produção de moradia voltada à população de baixa renda. Faltam áreas para produção de habitação social e sobram terrenos vazios e subutilizados, é necessário colocar em prática uma política urbana voltada a fazer cumprir a função social da propriedade urbana para ampliar o acesso à terra.

Concernente com a Política Nacional de Habitação (2004), que possui em um de seus princípios a questão habitacional como uma política de Estado onde o poder público deve ser o agente indispensável para regulação urbana (mercado imobiliário e provisão de moradias), bem como a regularização de assentamentos precários e comprometida com a sociedade. Compete aos municípios o planejamento e articulação de ações que possibilitem o acesso à moradia adequada principalmente da população em situação de irregularidade.

## 1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O processo de urbanização intensiva no Brasil teve como principal característica a proliferação de processos informais de desenvolvimento, em décadas de crescimento grande parte da população brasileira não teve acesso ao solo urbano e à moradia. Apenas através de mecanismos informais e ilegais como favelas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas e áreas de preservação permanente ao longo de rios.

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativas, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (FERNANDES, 2007a, p. 20).

A regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto das cidades. A regularização fundiária brasileira tem destaque legal em 2009 com a Lei nº 11.977, que define procedimentos e competências bem como a criação de instrumentos importantes para sua efetivação. Dois anos após sua promulgação, ocorre alteração com a aprovação da Lei nº 12.424 de julho de 2011, agora com definição de procedimentos específicos para o registro da regularização fundiária em assentamentos urbanos.

Os municípios passam a ser autônomos com novos instrumentos para enfrentar o quadro de irregularidades disciplinando procedimentos no limite de seus territórios. A regularização fundiária é complexa e necessita da compreensão do conjunto da sociedade para sua efetivação. Proporcionando a construção de cidades mais justas, a regularização fundiária permite a legitimação da propriedade e garante a utilização do solo urbano de forma democrática. A Lei nº 11.977 passa a instrumentalizar aquilo que já havia sido considerado matéria da competência também dos municípios pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 23:

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Orientando os municípios a elaborar o Plano de Regularização Fundiária, a Lei 11.977/2009, proporciona a definição de um instrumento que integra as dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental bem como os componentes necessários ao processo. Definindo as diferenças entre regularização fundiária de interesse social

e regularização fundiária de interesse específico a referida lei estabelece no artigo 47:

Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica, há pelo menos, 5 (cinco anos); b) de imóveis situados em ZEIS<sup>8</sup>; c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (INCISO VII).

Regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII (INCISO VIII).

Com a promulgação da lei de regularização fundiária outras possibilidades incorporam o rol das ações legais para moradia digna à população. Uma delas é a compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente (APP), urbanas. Outra possibilidade é a criação de instrumentos de demarcação urbanística<sup>9</sup> e legitimação da posse que desembaraçam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais.

Conforme Brasil (2007, p. 29), a regularização fundiária é um processo realizado coletivamente que depende da participação e da atuação articulada de diversos atores, em momentos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para regularização. A compreensão da regularização como uma solução integrada para as questões de precariedade de infraestrutura, ausência de sistema viário e de áreas públicas bem como

---

8 Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (LEI 11.977/2009).

9 A demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2011, p.17).

a degradação social e ambiental, é fundamental para que essa ação não incorra apenas na garantia pela busca de um título final registrado em cartório.

Para isso os municípios através de lei específica devem definir os elementos fundamentais que juntamente com aqueles promulgados na Lei 11.977/2009, adensarão os planos de regularização fundiária. Principalmente para identificação de todas as edificações existentes em cada área irregular e seus arranjos em pequenos lotes, e o cadastramento social dos moradores como base para subsidiar o trabalho social durante o processo de regularização fundiária, com caracterização dos assentamentos para que possam ser estabelecidos critérios de priorização das intervenções municipais.

O acesso à terra urbanizada para todos os segmentos sociais depende da fundamentação e capacitação técnica bem como uma gestão planejada dos municípios, envolvendo toda a sociedade. A política de desenvolvimento urbano, reestruturada a partir do ano de 2003 articula ações públicas e privadas voltadas à inclusão social e ao fortalecimento do direito à moradia. Para isso, de acordo com Brasil (2007, p.16), a superação dos entraves ao investimento público e privado no país, possibilitando a redução da pobreza e das desigualdades sociais com a integração dos assentamentos precários à cidade formal, se torna fundamental, e a regularização fundiária entra definitivamente nas agendas municipais e estaduais de política urbana brasileira.

A ampliação das ações de regularização fundiária depende além dos recursos financeiros da remoção de obstáculos legais existentes. Muitas vezes conforme Brasil (2007, p.17), a legislação ambiental, urbanística e de parcelamento do solo apresentam contradições que impedem a continuidade nos processos de regularização fundiária. O registro público não contempla em legislação pertinente o atendimento às necessidades da faixa mais pobre da população. Dessa forma surge uma nova ordem jurídico-urbanística com gestão democrática de cada município onde o principal instrumento é o Plano Diretor.

Considerando o elencado em Brasil (2007, p.40), o desenvolvimento da regularização fundiária plena depende da caracterização dos aspectos físicos, urbanísticos, dominiais e sociais do assentamento e da comunidade. Essa ação depende do trabalho de campo efetivo com o levantamento físico, ambiental e social do local.

Os aspectos físicos devem ser elencados através de levantamento topográfico. Isso permitirá a definição do perímetro da área, suas divisões internas, sistema viário existente, quadras e lotes caso já estejam registradas. É importante destacar que o levantamento

topográfico deve preceder ao cadastramento social das famílias, pois dará suporte a esse cadastro social.

O cadastramento social é importante no processo de regularização fundiária para a qualificação dos moradores. Nesse momento é possível reconhecer todas as casas e seus moradores explicando sobre o projeto e a melhoria nas questões de habitabilidade que ele proporcionará. É através desse cadastramento que a caracterização dos moradores será desenvolvida, número de pessoas, faixa etária, escolaridade, renda familiar, ocupação, número de filhos, idosos, portadores de deficiência, entre outros aspectos fundamentais ao processo.

A caracterização da situação fundiária é importante porque vai identificar a propriedade formal da referida área, seu domínio e eventuais ações judiciais que envolvem esse local. É possível também por meio do cadastro municipal identificar a titularidade do imóvel com o cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A pesquisa social por sua vez levantará os aspectos da comunidade, as características da população, atividades econômicas desenvolvidas, histórico da ocupação, formas de organização comunitária, demandas e serviços urbanos. Nesse momento é estabelecido um primeiro contato da equipe técnica com as lideranças da comunidade, iniciando um processo participativo.

Segundo definições do Ministério das Cidades, a participação social deverá ocorrer durante todo o processo de regularização fundiária. Iniciando com a mobilização e informação da comunidade sobre o trabalho a ser desenvolvido é possível identificar as principais prioridades a serem atendidas pelo poder público.

A leitura técnica, realizada na fase de caracterização do assentamento, deve ser apresentada e discutida com a comunidade local. A partir dela é construída a leitura comunitária. Para tanto, devem ser discutidos os problemas, as demandas e as prioridades, de forma que o trabalho de regularização possa contribuir com a solução de questões relevantes, tais como reassentamento de moradias, melhoria das condições habitacionais, implantação de projetos de urbanização e de saneamento ambiental e elaboração de legislação municipal específica para a área (BRASIL, 2007, p. 51).

O Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001, foi a primeira lei a instituir a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Com a aprovação da Lei 11.977/2009, as ZEIS passam a ser prioridade com regras específicas de instrumentalização dos Planos Diretores em cada município. A demarcação das ZEIS tem o objetivo de criar um instrumento que permita reconhecer e acolher de forma legal, os padrões urbanísticos específicos adotados pela população nas ocupações de interesse social. A regularização fundiária de um assentamento incluído em uma ZEIS pelo Plano Diretor permite a fixação de parâmetros especiais.

Desde julho de 2006 a Resolução 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Reconhecendo a regularização fundiária em áreas urbanas nesses tipos de APP, que já estavam consolidadas em julho de 2001, inseridas em ZEIS.

As ocupações de interesse social são os assentamentos utilizados para fins principalmente de moradia, que abrigam população de terrenos públicos ou particulares, por meio de ações espontâneas ou organizadas por movimentos populares. Caracterizam-se principalmente pela falta de planejamento do traçado do sistema viário e pela precariedade da infraestrutura urbana instalada (BRASIL, 2007, p. 89).

Atualmente existem instrumentos respaldados por legislação que permitem a regularização fundiária nos assentamentos de interesse social. Esses instrumentos asseguram às famílias a garantia da posse da moradia. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) é um instrumento aplicável em áreas públicas legitimado pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001. Esse direito deve ser reconhecido pelo poder público por meio de emissão de título administrativo ou declarado por sentença judicial. Os terrenos definidos pela CUEM não devem ultrapassar a área de 250m<sup>2</sup>, ela é gratuita e pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança. Conforme Brasil (2007, p.70), a concessão é um direito real subjetivo e deve ser requerida à administração pública por via administrativa, que tem o prazo de até um ano para concedê-la. Mas na ausência de resposta por parte do poder público a CUEM deve ser requerida em juízo.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) possibilita que o proprietário dê o domínio útil de seu imóvel a um terceiro interessado. Pode ser aplicada em área pública ou privada e é regulamentada pelo Decreto-lei 267 de 1979. De acordo com Brasil (2007, p.71), quando o cedente for o Poder Público, a outorga do direito pode ser feita por meio de termo administrativo.

[...] os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos: I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil; II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais (ART. 48, ESTATUTO DA CIDADE).

O anexo I descreve os principais instrumentos previstos em legislação para regularização fundiária dos assentamentos de interesse social.

Nesta mesma direção, acrescenta Fernandes (2007b, p. 62), que a utilização da concessão do direito real de uso tem capacidade para promoção de condições jurídicas mais efetivas e sustentáveis em termos urbanísticos e sociopolíticos de segurança da posse para os pobres. Ainda de acordo com o referido autor, esse instrumento permite a promoção do direito de moradia social e da segurança da posse promovendo a integração socioespacial.

A Constituição Federal em seu artigo 3º, no inciso VIII, prevê que o município possui competência expressa para gerir o seu território e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade (BRASIL, 2007, p.07).

A prática da regularização fundiária depende do planejamento urbano, com processos inovadores e gestão fundiária em cada município. Mas para isso realmente tornar-se eficaz a atuação decidida torna-se fundamento para concretizar aquilo já definido em legislação. De acordo com Fernandes (2007a, p. 24), as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada. As políticas públicas preventivas precisam compatibilizar com a regularização fundiária, direcionando esforços para minimizar a exclusão que fomenta a informalidade.

Os instrumentos para o planejamento urbano devem ser utilizados de forma democrática. Assim, a criação de ZEIS em cada município permite essa democratização na medida em que diminui a pressão do mercado imobiliário e estimula a permanência das famílias nas áreas regularizadas.

As Zonas Especiais de Interesse Social são zonas urbanas específicas de áreas públicas ou particulares, onde existe o interesse público de promover a regularização. De acordo com Costa et al. (2002, p.94), ela é o instrumento onde as áreas ocupadas por favelas, assentamentos urbanos irregulares, loteamentos populares irregulares, terrenos não edificados, subutilizados, são reconhecidas pela ordem jurídica da cidade.

As ZEIS devem ser instituídas por lei municipal seja o Plano Diretor ou lei específica. Essa lei deve conter os perímetros delimitados e critérios para o estabelecimento das normas especiais de uso e ocupação do solo.

Conforme Rolnik; Cymbalista, Nakano (2011, p.141), o instrumento das ZEIS, representa uma destinação de parcela do território urbano para provisão de habitação popular (quando vazia) ou para regularização fundiária e urbanística (quando ocupada por assentamentos irregulares). Cabe salientar que a demarcação de ZEIS em locais ociosos é difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com proprietários dos imóveis inseridos nesses locais, ainda segundo os autores, trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel.

Para Caldas (2009, p. 48), as áreas circunscritas como ZEIS são prioritariamente reservadas à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social e à manutenção da população moradora em áreas ocupadas ilegalmente. E ao demarcá-las no Plano Diretor, o município reconhece a necessidade de incorporação da cidade informal, das favelas, dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos cortiços, à malha urbana.

Concernente com o preconizado por Rolnik; Cymbalista, Nakano (2011, p.149), a execução dos instrumentos de política urbana que efetivamente possibilitem a integração da política habitacional à política urbana, torna-se um desafio em cada município. Principalmente quando para se aprovar uma lei específica de definição de Zonas Especiais de Interesse Social ou Plano Diretor se faz necessária determinação pública e conseqüentemente um compromisso político para sua efetivação.

O direito à moradia nem sempre esteve no centro das políticas públicas, o Estado ao longo da história caracterizou-se por práticas que beneficiavam os interesses privados e o capital industrial. E a população mais pobre buscou formas de moradia que até os dias atuais afetam diretamente a dignidade humana sendo violados em seus direitos básicos.

A política urbana permite o desenvolvimento de ações através de instrumentos legais para a garantia desse direito fundamental. O próximo capítulo discorrerá sobre o município de Chapecó sua ocupação e urbanização, tratando das legislações municipais que geriram o planejamento urbano no decorrer da história de Chapecó.

## 2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE CHAPECÓ

### 2.1 FORMAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA DA CIDADE DE CHAPECÓ

O oeste de Santa Catarina foi historicamente espaço de disputas. Werlang (2006, p.17), relata que essa região foi disputa entre Portugal e Espanha no período colonial, com a independência passou a ser disputada entre Brasil e Argentina, sendo que em 1885 a região passou definitivamente a pertencer ao Brasil. Com essa definição, a disputa começa entre os estados do Paraná e Santa Catarina e em 1916 a questão é definida com a intermediação do governo federal.

Em um primeiro momento, no início do século XIX, a região oeste de Santa Catarina era ocupada pelas fazendas de criação de gado. Conforme Werlang (2006, p.14), essa ocupação ocorreu a partir do norte e ainda no final desse século se iniciou a extração de madeira. Em 1882, mesmo com a instalação da Colônia Militar de Chapecó não havia interesse por parte da coroa, com o desenvolvimento socioeconômico da região.

A ocupação efetiva da região se deu somente a partir de 1917, com a instalação das empresas colonizadoras que passavam a comercializar as terras e madeiras da região. O aumento populacional foi tão intenso que, meio século depois, o oeste catarinense foi dividido em diversos municípios, constituído basicamente pela pequena propriedade (WERLANG, 2006, p. 14).

O oeste catarinense teve seu desenvolvimento urbano diretamente ligado, conforme Bataglin (2014, p.183), ao acúmulo e à abertura de capital. Mas esse avanço econômico não foi acompanhado de estrutura urbana para absorver todo o contingente populacional.

Apesar de objetivarem seu crescimento, os municípios não tomaram os cuidados necessários para que este processo não provocasse maiores danos. A motivação era a acumulação de capital, visavam-se resultados no curto prazo. Assim surgiram muitos problemas, como: falta de saneamento básico, carência de água potável, falta de acesso a serviços básicos, como saúde,

educação, lazer e cultura. Acontece que estes problemas atingiam um grupo social menos privilegiado, ou seja, aqueles que, ficaram à margem deste processo de desenvolvimento (BATAGLIN, 2014, p. 184).

Como já referido, a região oeste de Santa Catarina teve várias disputas até a definição que essa área pertencia de fato a esse estado. Para manter o território de acordo com Paim (2006, p.125), era preciso “povoá-lo”, dessa forma estimulou-se um intenso processo de colonização. O governo de Santa Catarina distribuiu glebas de terras àqueles que dominavam politicamente e economicamente a região, esses por sua vez, constituíram empresas colonizadoras com o objetivo de comercializar as terras.

As Companhias Colonizadoras chegam ao oeste instalando-se com capital próprio. O governo de Santa Catarina participava concedendo alguns incentivos para a iniciativa empresarial colonizadora, pela necessidade premente de ocupação da região. Inaugura-se assim a colonização sistemática da região. Dentre as Companhias de Colonização que atuaram na região do Município de Chapecó, a partir de sua criação, destacam-se a Empresa Colonizadora fundada por Ernesto Francisco Bertaso e os irmãos Agilberto Atílio e Manoel dos Passos Maia em 1918 e que se instalou no antigo povoado de Passo dos Índios (atual cidade de Chapecó) com um escritório (CHAPECÓ, 2015).

Com o esgotamento de terras no Rio Grande do Sul houve um excedente populacional que impulsionados pelas empresas colonizadoras, buscavam novos locais para sobrevivência. Dessa forma, novas expectativas foram criadas com a vinda para o município de Chapecó e região. Quem comprava as terras queria que as mesmas estivessem sem moradores, conforme Paim (2006, p.126), que estivessem “limpas”. Para a limpeza da terra os caboclos e os poucos indígenas que ainda viviam na mesma, foram expulsos de suas terras, pois eram considerados improdutivos. Os novos proprietários dedicaram-se ao cultivo da terra com a plantação de milho. Devido à fertilidade do solo, a produção tinha muito excedente e a alternativa foi a criação de suínos que absorviam esse excedente. Aos poucos esses

suínos começaram a ser comercializados e constituíram a base para a agroindústria.

A agroindústria no oeste de Santa Catarina surge na década de 50, como resultado da acumulação de capital de alguns comerciantes que faziam a intermediação entre o comércio de suínos vivos criados na região e o mercado consumidor de outras partes do país. Diante da disponibilidade abundante de matéria-prima, alguns comerciantes viram na industrialização das carnes na região como uma boa alternativa de desenvolvimento (RECHE, 2008, p. 47).

Conforme Fujita (2008, p.145), no governo de Getúlio Vargas, a “Marcha para o Oeste” exaltou a noção de que os colonos eram os construtores do desenvolvimento, do progresso e da civilização, de modo a impor ordem e vencer o caos reinante. O incentivo à indústria por parte do Estado e dos Municípios permitiu a instalação de várias empresas no Oeste de Santa Catarina. Pode-se citar a Sadia Avícola S.A em Concórdia e posteriormente em Chapecó e a expansão daqueles já existentes como a Aurora e a Chapecó Alimentos. Nessa época ainda de acordo com Fujita (2008, p.147), o capital se apresentava na sua fase madura, e a região oeste torna-se o receptáculo de novas relações de produção.

[...] não podemos esquecer o fascínio que a cidade exerce sobre o camponês; para ele alguns elementos do cotidiano assalariado são considerados vantajosos, quando, inevitavelmente, fazem a comparação com as oportunidades e as vantagens que a cidade e o trabalho urbano oferecem, como horário de trabalho fixo, feriados, férias, folgas semanais, o salário no final de cada mês trabalhado. Todos esses elementos fizeram com que ocorresse em nossa região um processo intenso de migração para a cidade (PAIM, 2006, p. 132).

Segundo Facco; Fujita, Berto (2014, p. 187), o processo de urbanização de Chapecó foi fortemente influenciado pela instalação das principais indústrias do município, por rodovias e pela primeira universidade instalada na cidade. Considerada a maior cidade da região

Oeste do estado em população e indústrias de grande porte, sendo que as indústrias influenciam o mercado econômico do município desde o ano de 1950. Destaca-se para esse fator, conforme os referidos autores, as políticas desenvolvimentistas implantadas pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que motivaram a aceleração no processo de urbanização, nas cidades grandes e no interior do país.

Assim, concomitante a esse crescimento populacional e econômico, também ocorre o processo de reestruturação territorial, a expansão da urbanização e o aparecimento de contradições e problemas no tecido social e urbano, como a pobreza e a desigualdade social, espalhadas nas precárias condições de moradia e de vida de boa parte da população (FACCO; FUJITA, BERTO, 2014, p. 191).

Em Chapecó, a atividade agroindustrial responsável pelo desenvolvimento econômico do município também proporcionou a urbanização acelerada. Em 1952, de acordo com Rech (2008, p. 51), o município inaugura sua produção industrial com a Indústria e Comércio Chapecó – SAIC, que logo se tornou uma das maiores indústrias da região, que mais tarde passou a denominar-se Chapecó Alimentos. Uma das maiores agroindústrias nacionais, a Sadia S/A Avícola, passa a funcionar no município de Chapecó em 1973. Embora sua origem tenha sido em 1944 no município de Concórdia, com a reativação de um frigorífico nesse município denominando-se Sadia Concórdia S.A.

De acordo com Alba (2001, p. 302), as agroindústrias foram o principal agente econômico de desenvolvimento para o município de Chapecó e a região oeste. Com um sistema hegemônico de produção foi determinando as estruturas rurais e urbanas para garantir o atendimento às suas próprias demandas. Salientamos que o contingente de mão de obra não foi totalmente ocupado pelo mercado, desenvolvendo problemas sociais como o desemprego e as ocupações de áreas irregulares em condições precárias.

Como consequência desse processo, a urbanização tendeu a ocorrer com maior intensidade em torno da instalação das agroindústrias. Além de grande parte dos funcionários morar próximo ao local de trabalho, ali se formou uma cadeia produtiva, principalmente em torno das vias dessas cadeias,

onde se implantaram empresas que prestavam serviços aos frigoríficos (FACCO; FUJITA, BERTO, 2014, p. 202).

Assim, de acordo com Fujita (2008, p.149), as agroindústrias podem ser consideradas como o grande motivador do desenvolvimento econômico do município de Chapecó e de boa parte da região.

[...] Elas formaram um sistema hegemônico regional de produção, determinando a estrutura urbana e principalmente rural, com o objetivo de garantir o seu funcionamento e atender a demanda por elas criada. [...] Observamos uma transformação na estrutura produtiva de Chapecó e do seu espaço geográfico, sobretudo como o grande contingente populacional que se deslocou nos últimos anos. Chapecó, por um lado, estruturou-se com a presença das agroindústrias, portadoras de grande capital, capazes de competir internacionalmente e, por outro lado, de uma série de outras indústrias menores (pequenas e médias) e casas comerciais capazes de atender a demanda local (ALBA; SANTOS, 2002, p. 317-318).

Cabe salientar que nas décadas de 1970 e 1980 é o período em que se inserem no Brasil as Legislações concernentes ao espaço urbano e sua relação com o capital, um período de dispersão dos Planos Brasileiros. Considerando Reche (2008, p.12), os planos são fruto da obrigatoriedade do Governo Federal, para garantia do sucesso econômico do país através do direcionamento e controle de investimentos em favor do capital industrial. “É nessa época também que o país começa a se urbanizar e começam a se evidenciar as desigualdades sociais, consequência da política adotada de privilégios ao capital industrial, em detrimento das políticas sociais” (RECHE, 2008, p. 12).

As cidades brasileiras são construídas em um processo de segregação urbana, enquanto a classe dominante (os proprietários do capital industrial) se beneficiava dos investimentos públicos, a população pobre tem seu destino nas periferias e sem benefícios. O Estado possibilita o desenvolvimento do capital em detrimento dos interesses sociais e coletivos. O conseqüente aumento dos loteamentos destinados à camada popular de acordo com Fujita (2008, p. 53) foi acompanhado pela ocupação de áreas ambientalmente frágeis, por parte

de populações carentes e segregadas socialmente advindas da migração e da exclusão do mercado de trabalho.

Conforme Bataglin (2014 p.184), quando a sociedade passa a subordinar-se aos interesses capitalistas, ocorre a acumulação de capitais e serviços em determinadas áreas para benefício de grupos específicos. Com isso uma camada da sociedade vai ditar as regras e a outra vai prestar serviços.

O resultado disso são cidades com problemáticas urbanas cada vez mais graves entre elas a desigualdade e a segregação sócioespacial. O modelo centro versus periferia, típico da cidade corporativa, se instala nas cidades brasileiras num processo de aparecimento de cidades espraiadas com inúmeros vazios urbanos, frutos da especulação imobiliária, que, diante dos altos valores do solo, conduziram à periferia a população mais pobre que sofre com a falta de infraestrutura e dificuldade de transporte (RECHE, 2008, p. 15).

Dessa forma, entende-se que o avanço do capitalismo e todo o processo de expansão de mercado transformaram as cidades, com oportunidades no mercado de trabalho, porém com um índice enorme de pessoas buscando os centros urbanos. Segundo Bataglin (2014, p.181), criando cidades inchadas, com um grande número de problemas, como falta de moradia, desemprego e ausência de infraestrutura.

O município de Chapecó segundo Reche (2008, p. 41), em seu processo de estruturação e transformações urbanas tem as agroindústrias como principais responsáveis, devido ao seu poder de atração de população migrante. Essa condição de polo começou a se evidenciar a partir da década de 60, com a criação da Secretaria Estadual dos Negócios do Oeste, única secretaria descentralizada da capital do Estado, do país. Ainda de acordo com a referida autora, não há como falar em urbanização de Chapecó, sem que se fale das agroindústrias, elas tiveram, e até os dias atuais possuem, um papel fundamental para a estruturação do espaço urbano da cidade. Esse setor desenvolveu-se rapidamente, com grandes investimentos estatais na escala local, com doações de terras e infraestrutura na escala federal, equipando a cidade com infraestrutura urbana.

Hoje o Brasil é o maior exportador de carnes de aves do mundo e o segundo maior produtor mundial desse mesmo produto, graças à região oeste de Santa Catarina que se destaca entre as regiões produtoras no país. A Sadia, por exemplo, que tem uma de suas sedes em Chapecó, é a maior empresa privada de Santa Catarina e a maior produtora e exportadora de carne de aves do Brasil. [...] Diante do poder econômico da empresa no município e no Brasil fica mais fácil entender o poder de influência que o setor tem sobre a urbanização de Chapecó (RECHE, 2008, p. 44).

Um fator que contribuiu para o sucesso de Santa Catarina como exportador de carnes e principalmente do município de Chapecó foi o envolvimento político entre as empresas e o Estado. “O envolvimento dos empresários em cargos governamentais possibilitou a criação de inúmeros programas de financiamento que foram decisivos para o desenvolvimento agroindustrial do Estado” (RECHE, 2008, p. 49).

Outro elemento fundamental para a produção agroindustrial, principalmente da Sadia em Chapecó, conforme Reche (2008, p. 50) foi a organização do processo produtivo que essa empresa formou desde o início do seu funcionamento, envolvendo pequenos produtores rurais e a indústria em um sistema de parceria, chamado integração<sup>10</sup>, que ainda hoje é o grande responsável pelo êxito da produção agroindustrial. No entanto, aqueles produtores rurais que não conseguiam, devido aos poucos recursos, seguir os investimentos que a indústria exigia, eram obrigados a abandonar essa atividade. Assim, de acordo com Reche (2008, p.50), esses agricultores migram para a área urbana na tentativa de sobrevivência que o campo não permitia, gerando espaços de pobreza que se desenvolveram ao redor das indústrias e nas periferias nas últimas décadas no município de Chapecó.

---

10 Um normativo de parceria entre o pequeno produtor rural independente e a empresa, na qual o primeiro produz e o segundo se compromete com o fornecimento de assistência técnica e de insumos. Ao agricultor cabe a responsabilidade de acompanhar a evolução tecnológica da empresa para alcançar o padrão de aceite do produto pela indústria para exportação. A indústria nunca precisou ter áreas de criação e de produção da matéria-prima, mas construiu, devido à magnitude de sua produção, um monopólio e controle sobre os pequenos produtores, só permanece no sistema de integração quem consegue manter os níveis de exigência da produção ditados por essa (RECHE, 2008, p. 50).

## 2.2 O BAIRRO EFAPI E A SUA FORMAÇÃO

O município de Chapecó se desenvolveu consideravelmente nas últimas décadas seja economicamente, como em população, mas os aspectos sociais e de infraestrutura não acompanharam esse desenvolvimento. Essa situação não é exclusividade do município de Chapecó como ressaltado no primeiro capítulo, no entanto considerando o poder econômico da região e por tratar-se de cidade polo, recebeu incentivos orçamentários que foi direcionado apenas para o crescimento do capital.

Segundo Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 67), os problemas de infraestrutura são causados devido a uma urbanização não planejada, com habitações precárias, ausência de saneamento básico, de conservação de estradas, áreas sendo ocupadas de forma irregular, insalubre, de risco e de preservação ambiental.

A cidade cresce e os índices de exclusão e os cinturões de pobreza também. No ano de 2000, 8.070 famílias viviam em situação de pobreza/vulnerabilidade, em 76 focos de ocupações irregulares, de acordo com o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Chapecó (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 70).

Conforme Fujita (2008, p.158), o bairro Efapi é o maior da cidade de Chapecó, com alta taxa populacional e de crescimento, atrai uma dinâmica intensa de fluxos de pessoas, comércio, serviço e produção industrial. Cabe ressaltar que esse bairro continua sendo o local de moradia dos operários e da camada social mais popular.

Em 1992, na busca por melhores condições as famílias migram do campo para a cidade, nesse caso em especial, ao bairro Efapi, para empregos nas agroindústrias e comércio instalados naquele local, ocorre que o emprego nem sempre era garantido e as taxas de desemprego se maximizaram. Essas famílias vendiam o pouco que restava no campo, mas o recurso que obtinham era muito menor do que o valor de um imóvel nessas regiões. Assim, o que restava era a aquisição dos chamados ‘direitos’<sup>11</sup>, em locais irregulares e sem infraestrutura.

---

<sup>11</sup> Considerado pela população moradora de área irregular pelo espaço em que residem a um determinado tempo, seja uma área particular ou pública, sem documentação que legitime a posse e em raros casos com contrato particular de compra e venda (Grifo nosso).

Um grande número de famílias migrou para o bairro Efapi a partir da instalação do frigorífico Aurora em 1992. A partir do momento que uma indústria se instala numa determinada cidade, acaba atraindo a população das áreas mais próximas e consequentemente acelerando o comércio. Mas o nível de vida da população é baixo e as oportunidades econômicas são quase inexistentes (FUJITA, 2008, p. 333).

Essa situação é concernente ao que descreve Reche (2008, p. 59), as agroindústrias instaladas no município de Chapecó através de incentivos estatais, tornavam-se atrativos para a mão-de-obra migrante que se dirigia para as cidades nas décadas de 70 e 80 em busca de trabalho. O crescimento populacional acelerado não foi absorvido pela oferta de emprego, dando origem aos problemas que perduram no município atualmente. Principalmente aqueles relacionados à habitação e a ocupação de periferias da cidade, em áreas ao redor das agroindústrias (a oeste da cidade), por trabalhadores com baixa renda.

A maior parte da população de mais baixa renda da cidade localiza-se no Bairro Efapi, a oeste do município, que surgiu com a instalação da Sadia na década de 70, abrigando os trabalhadores desta. Essa área é descontínua à malha urbana da cidade, separada por grandes vazios urbanos, por um grande acidente topográfico ao sul e pela Bacia Hidrográfica que abastece a cidade ao norte. Essa descontinuidade e deficiente sistema de acessibilidade, além da extrema pobreza, fazem dessa região uma das mais problemáticas do município (RECHE, 2008, p. 06).

Conforme Alba (2001, p. 319), a área que corresponde ao bairro Efapi é a parte da cidade que mais tem crescido em números populacionais. Neste local é grande o número de novos loteamentos e de novas moradias, é a parte da cidade que mais tem recebido pessoas nos últimos anos. A ausência de ações governamentais à demanda por habitação cada vez mais intensa, de acordo com Reche (2008, p. 54), provoca o fortalecimento da figura do loteador. Com a criação de loteamentos irregulares ao redor das indústrias em áreas descontínuas à malha consolidada, ou ainda com a implantação de loteamentos aprovados pelo município com baixo nível de infraestrutura. Porém, são

muitos os benefícios públicos no centro da cidade onde se concentra a população com renda superior.

[...] ao mesmo tempo em que cresce a população operária de mais baixa renda próxima às indústrias ou nas periferias, há o aumento da concentração espacial da população de maior renda que, aumentando o padrão de vida, começa a exigir maiores investimentos na parte da cidade onde se localizam suas áreas residenciais e de lazer, de acordo com suas aspirações. Começam então, a se consolidar as disparidades sociais, uma vez que essa população ascendente, com poder de exigência ou pela sua capacidade econômica ou por sua ligação direta com o Estado, canaliza a maior parte das benesses urbanas e ações estatais nas áreas onde se localizam, enquanto que os bairros periféricos ocupados pelas classes de mais baixa renda mantêm-se abandonados pelo poder público (RECHE, 2008, p. 56-57).

Dessa forma, enquanto a acumulação do capital das agroindústrias se amplia, os problemas sociais se intensificam decorrentes do empobrecimento da população. Conforme Reche (2008, p.106), o objetivo era preparar a cidade para a industrialização, com grandes investimentos para instalação das indústrias e reservando áreas de moradias privilegiadas para os proprietários dessas agroindústrias. Ao mesmo tempo garantindo a ocupação pela população operária de mais baixa renda nas áreas próximas às indústrias, nas periferias, concretizando dessa forma, uma estrutura de organização segregativa.

Conforme O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, o Bairro Efapi possui mais de 26 mil habitantes. A grande densidade de população ocorre devido às inúmeras indústrias, aos grandes frigoríficos e as universidades localizadas na região. Considerado por muitas pessoas como um pequeno município, pela dimensão territorial e o grande número populacional, o bairro possui atualmente diversos espaços comerciais para atendimento às demandas locais.

Atualmente, o alto índice populacional do Bairro Efapi e do município, não supre a necessidade de mão de obra nas agroindústrias. A solução para esse problema é a importação de mão de obra dos municípios vizinhos, principalmente de indígenas, inclusive com pagamento de transporte exclusivo para essa finalidade. Também tem

destaque o recente processo migratório da população haitiana no Brasil, sendo que o número de haitianos está aumentando significativamente na região oeste de Santa Catarina e no município de Chapecó. Essa população também ocupa as vagas disponíveis nas agroindústrias, recebendo por um período determinado, auxílio para pagamento de aluguel.

As recentes aprovações de loteamentos nessa região não atenderam às demandas da população mais empobrecida. O significativo aumento dos habitantes que buscam pelo mercado de trabalho nas agroindústrias seja indígena ou estrangeiro, causam um aumento dessa demanda reprimida por habitação. Dessa forma, amplia-se a necessidade de efetivação de políticas para o enfrentamento dessa problemática que está ocorrendo de forma acelerada, seja na área habitacional e como consequência em saúde, educação e assistência social.

### 2.3 OS PLANOS DIRETORES E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CHAPECÓ

Conforme o descrito no primeiro capítulo, o desenvolvimento econômico e o intenso processo de urbanização brasileira no século XX possibilitaram o desenvolvimento de políticas voltadas à habitação. Os planos diretores passam a ser utilizados, porém possuem ações sanitárias na medida em que pretendem a organização dos espaços para a expansão do capital, expulsando os pobres das cidades, principalmente durante a ditadura militar nas décadas de 1960 e 1970, para resolução dos graves problemas urbanos das grandes cidades brasileiras. Posteriormente de forma mais ampla, os problemas urbanos eram tratados de maneira integrada, através dos planos, garantindo o desenvolvimento dos grandes capitais industriais em todo o território. Dessa forma, o planejamento urbano nessa época, conforme Reche (2008, p. 36), para além do papel social e de distribuição das cidades, teve importante papel político, ideológico e econômico para garantia da expansão do capital.

[...] os planos diretores, historicamente, revelam um teor ideológico e elitista muito forte, seja nas concepções estéticas e sanitárias do início do século; ou na visão desenvolvimentista das décadas de 50 e 60 – período de grande urbanização e industrialização ou pela concepção

técnico-burocrática (centralizador e autoritário) do período militar, direcionando investimentos em função de interesses privados ampliando a desigualdade social; ou pela reafirmação do tecnicismo e das ferramentas técnicas do planejamento – período da consolidação do zoneamento como ferramenta de planejamento nas décadas de 80 e 90 (RECHE, 2008, p. 30, 38).

De acordo com Reche (2008, p. 25), os planos diretores foram obrigatórios em vários momentos históricos do planejamento brasileiro e recentemente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Para a autora, isso demonstra a confiança de técnicos, políticos e mesmo da academia, de que o Plano Diretor é uma ferramenta central para a solução dos problemas urbanos brasileiros. Essa questão será analisada no decorrer do terceiro capítulo, onde relataremos a pesquisa desenvolvida no município de Chapecó e os reais alcances do Plano Diretor.

Em Chapecó o crescimento da população urbana no final de 1970, influenciou a alteração do Plano Diretor de 1974, aumentando o perímetro urbano e permitindo a ocupação de áreas próximas às indústrias, com loteamentos que possuíam infraestrutura reduzida.

As alterações de lei ampliando o perímetro urbano e facilitando os loteamentos em 1977, iam, então, ao encontro, além dos interesses do capital imobiliário, aos interesses do capital agroindustrial, já que este teria mão-de-obra abundante e próxima (RECHE, 2008, p. 133).

Para Maricato (2000, p. 81), a proposta dos planos diretores de criação de um modelo ideal de cidade, revela padrões inacessíveis à maioria da população, o que demonstra a negação desses da realidade desigual das cidades. A população pobre tem seu lugar de moradia em espaços considerados subnormais, ignorados pelos instrumentos de planejamento e pelos investimentos públicos.

Segundo Facco; Fujita, Berto (2014, p. 206), em termos de legislação, durante a sua história, o município de Chapecó teve três Planos Diretores. Plano de Desenvolvimento Urbano em 1974, Plano Físico-Territorial de 1990 e Plano Diretor Desenvolvimento Territorial (PDDTC), de 2004, revisado em 2007. Agora conta-se com o quarto

plano aprovado, Plano Diretor de Chapecó (PDC), Lei Complementar nº 541 de 26 de Novembro de 2014.

Os planos diretores, que Chapecó já teve, tentaram ordenar e planejar o uso e a ocupação do solo no espaço urbano, mas observa-se que nem sempre foram efetivamente respeitados ou primaram pelos interesses mais amplos da sociedade. [...] Mesmo reconhecendo dinâmicas da produção capitalista do solo urbano, em alguns casos, nem sempre os planos oferecem soluções adequadas aos problemas da cidade, ainda mais se não for associado a uma gestão condizente e transparente na prática (FACCO; FUJITA, BERTO, 2014, p. 212).

Conforme Fujita (2008, p. 36), o território tem sido desorganizado e reorganizado a partir de centros dinâmicos comandados por grandes indústrias, consumindo na maioria das vezes os recursos públicos que deveriam ser destinados prioritariamente aos gastos sociais e não aos investimentos econômicos. O padrão brasileiro de desenvolvimento de acordo com a autora sempre privilegiou interesses exógenos (da MetrÓpole e das corporações transnacionais) a partir da coalizão de elites minoritárias no país. E essa parceria negligenciou os interesses coletivos, a conservação da natureza no território, com diminuído desenvolvimento de políticas públicas e planejamentos urbanos sem a inclusão da participação de bases coletivas.

No Brasil, segundo Villaça (1999, p. 02), nos últimos anos desenvolveu-se uma corrente de pensamento ligada aos meios imobiliários, limitando o plano diretor às políticas e objetivos com diretrizes gerais. Dessa forma, o plano mesmo como lei, não possui dispositivos diretamente aplicáveis, necessitando de normatização e lei específica para execução de suas normas, e o desenvolvimento e criação dessas leis específicas dependem da vontade política que está diretamente ligada aos interesses da classe dominante, nesse caso o setor imobiliário.

Acompanhando a ideologia desenvolvimentista da década de 1970, a cidade cresceu e continua crescendo rapidamente e, ao olhar a sua estrutura urbanística, observa-se a segregação socioespacial existente: os bairros são separados por estratos sociais, alguns possuem a infraestrutura

necessária e outros, a cidade informal, a “não cidade”, são desprovidos de infraestrutura urbana e social (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 66).

Ainda segundo as referidas autoras, essa segregação socioespacial faz parte do modelo de ocupação implantado pela Companhia Colonizadora Bertaso, com a demarcação de lotes nos cursos de água, comprometendo a qualidade hídrica e degradando a mata ciliar.

Em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade os municípios têm a obrigatoriedade de reformular seus Planos Diretores, buscando a participação democrática com o envolvimento de toda sociedade. Dessa forma, Chapecó precisa repensar o planejamento urbano, conforme Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 81), direcionar as políticas de crescimento e desenvolvimento com a preocupação de mudar as características históricas de segregação social e devastação do meio ambiente.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC), aprovado em 2004, teve sua concepção após várias discussões em reuniões nas comunidades, bem como em núcleos regionalizados com escolha de representantes da sociedade civil. A participação democrática possibilitou o reconhecimento das situações problemáticas do acesso à terra urbanizada com as habitações irregulares e ausência do direito à cidade. De acordo com Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 86), o plano tinha como objetivo a sustentabilidade socioambiental, a descentralização da cidade, a gestão democrática e o combate à exclusão social.

A cidade informal é reconhecida no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó e incorporada à estrutura urbana por meio de uma política de regularização fundiária inexistente nos Planos Diretores anteriores de Chapecó (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 87).

As referidas autoras salientam ainda que os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade estão inseridos no PDDTC, para o desenvolvimento urbano e intervenção no uso do solo, financiamento municipal, regularização fundiária e gestão democrática. No entanto, alguns instrumentos incluídos no PDDTC, não foram aplicados no município, como o IPTU progressivo, a outorga onerosa, as Zonas

Especiais de Interesse Social, a concessão de uso especial para moradia e o direito de preempção<sup>12</sup>.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó aprovado em 2004, conforme artigo 294 define instrumentos para regularização fundiária de edificações e parcelamentos do solo em situações viáveis, que deve estar inserida a realização de obras e ações necessárias para garantir à segurança da posse, a salubridade, a sustentabilidade ambiental e econômica.

É responsabilidade do Poder Executivo Municipal urbanizar e promover a regularização fundiária das favelas, ocupações e parcelamentos irregulares ou clandestinos, incorporando-os às áreas urbanas regulares, garantindo aos seus moradores condições dignas de moradia, acesso aos serviços públicos essenciais e o direito ao uso do imóvel ocupado (ARTIGO 296, PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2004).

A elaboração do PDDTC de 2004 foi planejada e realizada em consonância com as exigências do Estatuto da Cidade. Ainda que toda essa prática não tenha sido bem aceita por parte de setores ligados à produção imobiliária, justificando a questão da competência técnica para projeção da cidade. Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 92), destacam que isso ocorreu porque em governos anteriores os mesmos tinham domínio dessa situação e definiam os rumos da cidade de acordo com seus interesses.

Ao longo do processo de discussão, [...] verificou-se a dificuldade desses atores ligados ao mercado imobiliário urbano de lidarem com a democracia participativa, uma vez que tradicionalmente o espaço da sua participação está vinculado à democracia representativa, desempenhada no parlamento. No sistema de parlamento, os engenheiros, arquitetos e o segmento imobiliário e da construção civil procuram influenciar os seus

---

12 O Direito de Preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos de interesse social entre outros (ART. 25 e 26 da LEI FEDERAL Nº 10.257/2001).

representantes para a aprovação dos projetos que os beneficiam (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 94-95).

O objetivo do governo democrático-popular segundo Hass; Aldana, Badalotti (2010, p.111), nos anos de 2002 e 2003, foi repensar o Plano Diretor conforme diretrizes do Estatuto da Cidade, por meio da participação popular, formular propostas que reduzissem as desigualdades, as segregações e as exclusões sociais, garantindo a função social da terra. “O desenho institucional participativo de reformulação do Plano Diretor remete a uma nova visão sobre o planejamento do município, no qual todos os cidadãos estão qualificados a decidir sobre o desenvolvimento urbano” (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 111).

Conforme Silva (2013, p. 09), a participação tem empecilho apenas por parte do próprio poder público, porque é ele quem detém o controle, o poder, a informação para validar os processos participativos, assim, a postura como o Estado entende a dinâmica participativa democrática pode arruinar todo um processo.

[...] os mandatários do município nunca instigaram a comunidade chapecoense a participar de políticas públicas. A partir de 2001, no entanto, por meio de uma estrutura montada pelo governo local através do Orçamento Participativo e com as discussões do Congresso da Cidade, foram dados os primeiros passos para se construir um plano diretor participativo, no verdadeiro sentido da palavra (SILVA, 2013, p. 9).

Considerando Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 91), a metodologia participativa nas discussões do plano diretor, envolveu atores do governo e da sociedade civil, “demonstração da capacidade do governo democrático-popular de mobilizar uma diversidade de segmentos em torno do planejamento urbano do município”. O governo teve como objetivo garantir a representação plural da sociedade civil, planejando a cidade com os saberes técnico e popular.

Conforme previsto no PDDTC 2004, no artigo 341<sup>13</sup>, o mesmo foi revisto em 2006, nos aspectos relacionados ao uso do solo e índices

---

13 Art. 341 O poder Executivo Municipal deverá encaminhar, até 31 de dezembro de 2006, para apreciação e deliberação da Câmara Municipal, Projeto de Lei com a revisão da Legislação de Uso e Ocupação do Solo, especificamente o Capítulo III do Título IV e a Seção Única do Capítulo III do Título V (CHAPECÓ, 2004).

urbanísticos. Essa revisão ficou a cargo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT), e coordenada pela Secretaria de Pesquisa e Planejamento (SPP).

De acordo com Hass; Aldana, Badalotti (2010, p. 99), a metodologia de participação nessa revisão, ocorreu na medida em que as entidades convidadas pelo CMDT encaminhavam suas proposições por correspondência ou e-mails. Essas propostas foram sistematizadas e apreciadas em assembleia pública realizada em agosto de 2006.

A participação nessa assembleia limitou-se aos representantes das imobiliárias e seus funcionários. Ainda de acordo com as referidas autoras houve a realização de um relatório elaborado pelos técnicos da prefeitura que participaram da reformulação do PDDTC em 2004, esse relatório discorria sobre os impactos urbanísticos que as alterações da revisão do Plano Diretor causariam, no entanto a assembleia não aprovou a leitura do referido relatório. Ressalta-se que em um primeiro momento a votação da revisão do Plano Diretor, estaria restrita aos membros do conselho, mas essa definição feria o preconizado pelo Estatuto da Cidade e então a votação foi aberta na assembleia a todos os participantes.

[...] Tal procedimento demonstrava a não preocupação com a qualificação dos participantes e permitiu o controle do instrumento decisório por parte do segmento da construção e das imobiliárias, apoiado pela administração municipal (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 106).

Considerando que na elaboração do PDDTC 2004, os técnicos envolvidos com os setores de construção e imobiliários, questionaram a qualificação técnica dos participantes, ressaltando que o planejamento deveria ser realizado apenas por técnicos, na revisão em 2006, a votação foi aberta para pessoas que não sabiam nem sobre o que estavam votando, convocadas por seus locais de trabalho (imobiliárias), a participar. Onde está a qualificação técnica para o desenvolvimento dessa revisão? “a participação popular, não está contemplada no processo de rediscussão do Plano Diretor, promovido por setores mais conservadores da gestão pública” (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 108).

Mutilado em seus princípios e diretrizes, o Plano Diretor de Chapecó, a partir de mudanças que foram feitas do corpo da lei, voltou a atender os interesses do mercado imobiliário e da construção civil, em detrimento dos interesses públicos, da coletividade, defendidos no projeto original (HASS; ALDANA, BADALOTTI, 2010, p. 109).

O planejamento do território chapecoense retorna ao poder centralizador do capital imobiliário, em detrimento das classes pobres. A exclusão social, a centralidade de incentivos para a área central da cidade se proliferam e a função social da propriedade da terra torna-se ausente.

O município de Chapecó tinha como base até novembro de 2014 o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (PDDTC), Lei Complementar número 202 de 06 de janeiro de 2004. Mas o mesmo passou por várias alterações principalmente no que regulamenta o uso do solo e edificações, legitimando as práticas a serem instauradas pelo setor imobiliário e da construção civil.

Passados nove anos, o poder público municipal inicia em 29 de abril de 2013 o processo de revisão do PDDTC, culminando com a sanção da Lei Complementar número 541 em 26 de novembro de 2014, Plano Diretor de Chapecó (PDC). Conforme informação obtida no site oficial do município, um instrumento de consulta pública foi utilizado onde mais de mil ideias foram encaminhadas via *online* ou protocoladas na Administração Municipal. Foram sessenta encontros promovidos ao longo dos anos de 2013 e 2014, sendo divididos em sete oficinas temáticas; vinte e quatro oficinas setoriais; dezoito conferências de sistematização; oito audiências públicas promovidas nos bairros; uma audiência pública geral e duas audiências públicas para análise do plano promovidas pela Câmara de Vereadores. Representaram a sociedade 152 delegados de todos os segmentos, nas conferências de sistematização e em todo o processo.

O Prefeito José Caramori destacou ao sancionar a lei que: “O Plano Diretor 2014 é um mapeamento do que queremos para a cidade nos próximos anos, com foco no desenvolvimento sustentável e no planejamento territorial de forma ordenada para melhorar a qualidade de vida das pessoas”.

Segundo o Vice-prefeito que presidiu a revisão da lei do novo Plano Diretor Luciano Buligon: “o novo Plano Diretor de Chapecó é um porta-voz de todas as pessoas, desenhamos uma cidade para todos,

moderna e reformulada onde o interesse coletivo prevalece sobre a propriedade individual”.

As principais inovações do PDC são a criação de diretrizes envolvendo todo o território não somente a área urbana, com Macrozonas Rural e Urbana, definindo as atividades específicas para cada região e o reconhecimento oficial das estradas do interior. Criação do zoneamento no entorno do aeroporto, com mais segurança, maior valorização dos imóveis e a organização dos espaços. Um novo zoneamento para o entorno do Hospital Regional do Oeste, com atividades voltadas à área da saúde.

Outras ações estabelecidas com o novo Plano Diretor incluem: o parcelamento do solo na região do Goio-ên, com loteamentos e condomínios residenciais; a reestruturação da malha viária com o processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana; a ampliação do potencial construtivo na região central com edifícios mais altos conforme o tamanho do terreno e infraestrutura que a região da cidade oferece, sendo que mais pessoas podem habitar os imóveis.

A política de desenvolvimento urbano passa a ser regulamentada com instrumentos específicos e a criação de quinze novos bairros. O plano define legalmente as áreas consolidadas em faixa de APP e cursos de água canalizados. Aos loteamentos são definidas regras exclusivas que diferenciam os loteamentos de interesse social, empresariais e condomínios horizontais. A regularização fundiária e a habitação possuem inovações em conformidade com a Lei Federal número 11.977 de julho de 2009.

O desenvolvimento territorial no município passa a ser gerido e avaliado através do Conselho da Cidade de Chapecó (CONCIDADE), criado democraticamente com representação de entidades e da sociedade civil. O CONCIDADE é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e consultivo, responsável pela formação e fiscalização das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação e regularização fundiária, saneamento e meio ambiente, mobilidade, trânsito e transporte urbano. Salienta-se que no período dessa pesquisa o referido conselho estava em formação com a primeira reunião agendada para maio de 2015.

O Plano Diretor de 2014 tem como um dos seus objetivos a promoção do direito à moradia digna, com a reestruturação dos espaços informais e com a regularização das ocupações habitacionais consolidadas. O artigo 320 da referida lei destaca como regularização fundiária o conjunto de medidas que visam à regularização de assentamentos irregulares em áreas públicas ou particulares

consolidados. Define ainda a titulação da posse ou propriedade aos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, direito ao meio ambiente equilibrado e exercício pleno da cidadania.

Para fins de regularização fundiária, consideram-se assentamentos irregulares, as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas, públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ, 2014, Parágrafo Único).

Lançada uma nova Lei no município de Chapecó, aguarda-se sua aplicação de forma eficiente para a utilização consciente do espaço territorial do município. Com a perspectiva de que seja desenvolvida efetivamente a função social da terra, considerando a população que foi excluída historicamente em nosso município e colocada às margens do desenvolvimento urbano e planejamento.

No terceiro capítulo serão elencados os dados da pesquisa, com a análise da política de regularização fundiária desenvolvida no Bairro Efapi desde a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – 2004, (PDDTC).

### **3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO EFAPI**

#### **3.1 A PESQUISA**

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor (VILLAÇA, 2005, p.10).

A pesquisa desenvolvida teve como objetivo o reconhecimento e análise dos processos de regularização fundiária em áreas públicas invadidas do bairro Efapi no município de Chapecó. Minayo (2010, p.12), destaca que a pesquisa realiza-se por uma linguagem baseada em conceitos, proposições, hipóteses, métodos e técnicas, como um ciclo que não se fecha, porque toda a pesquisa produz conhecimentos e novos questionamentos.

Tendo como método de abordagem o materialismo histórico dialético, efetuou-se a análise crítica sobre a prática social e a transformação da realidade. O enfoque teórico metodológico e analítico pretende a compreensão da dinâmica e das grandes transformações na história e sociedade. Conforme Diniz (2008, p. 01), o método dialético possibilita a compreensão e explicação dos problemas e das condições que envolvem a produção de explicações sobre os fenômenos sociais, envolvendo o social, o político, o econômico e o cultural.

O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais [...] ressalta a força das ideias, capaz de introduzir mudanças nas bases econômicas que as originou (TRIVIÑOS, 1987, p.51).

O estudo de caso foi utilizado para compreensão do fenômeno estudado no contexto real da sua formação que segundo Yin (2001, p. 21), permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos e fenômenos sociais, compreendendo os processos organizacionais e políticos da sociedade.

O estudo desenvolvido envolveu pesquisa bibliográfica, para o levantamento de referências teóricas sobre o assunto, pesquisa documental, observação em campo para a aproximação à realidade estudada e interação com os sujeitos da pesquisa e a realização de entrevistas semiestruturadas. Para Minayo (2010, p.17), a entrevista é a estratégia mais usada no processo de trabalho de campo, possibilita construção de informações precisas e o investigado seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração da pesquisa. A análise de conteúdo foi realizada para a compreensão dos dados coletados descrevendo as entrevistas de forma quantitativa.

A análise de conteúdo visa verificar hipóteses e ou descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto [...] o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente) (MINAYO, 2003, p. 74).

Nesse estudo a utilização de entrevistas semiestruturadas possibilitou aos entrevistados discorrer sobre o tema proposto sem respostas prefixadas. As perguntas fundamentais que constituíram em parte as entrevistas semiestruturadas contidas nos apêndices A ao E, dessa dissertação, foram resultados de referenciais teóricos e informações recolhidas sobre o tema pesquisado. O reconhecimento por meio da observação in loco, dos processos de regularização finalizados e aqueles que precisam ser realizados proporcionou o entendimento das práticas desenvolvidas para o enfrentamento dessa problemática no município.

A pesquisa teve a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), Anexo II. Utilizou-se Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), apêndice F. Com duração de cinco meses tendo iniciado em dezembro de 2014 e finalizado em abril de 2015, a observação de algumas áreas irregulares e áreas regularizadas do Bairro Efapi possibilitou o reconhecimento do local a ser estudado.

Os sujeitos dessa pesquisa foram: cinco moradores de áreas irregulares; cinco moradores de áreas regularizadas; dois fiscais, quatro assistentes sociais e dois gestores da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); um secretário da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR); um secretário da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SEDEMA); um procurador da Procuradoria Jurídica; o Vice-Prefeito Municipal; com um total de vinte e dois entrevistados.

O contato com os moradores sem a presença da equipe da SEHAB, tanto nas áreas irregulares quanto nas áreas regularizadas possibilitou o desenvolvimento das entrevistas, sem que os entrevistados ficassem constrangidos ou receosos com as informações a serem prestadas. O público alvo desse momento foi definido conforme disponibilização dos mesmos à realização da pesquisa e serão identificados como MI – moradores irregulares e MR – moradores regularizados.

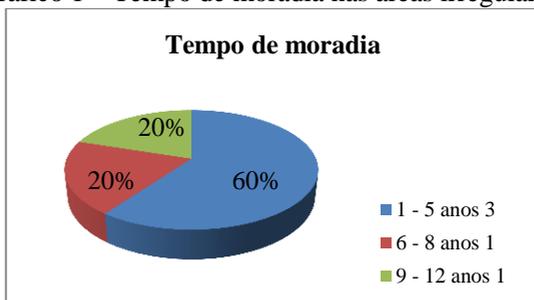
As entrevistas com os Gestores, Fiscais e Assistentes Sociais da SEHAB, realizadas de forma individual, efetivaram-se para o entendimento da atuação dos mesmos nas práticas de regularização fundiária realizadas por essa secretaria. O acompanhamento ao trabalho desenvolvido pelos fiscais da (SEHAB) permitiu a identificação das áreas irregulares do bairro Efapi. O objetivo era a realização de entrevista com dois gestores dessa secretaria, porém a pasta de regularização fundiária encontrava-se sem gerência e para a continuidade da pesquisa definimos a realização de entrevista com outro funcionário no cargo de Monitor, com tempo maior de trabalho nesse setor. Esses entrevistados serão identificados do decorrer desse estudo como AS – Assistentes Sociais, F – Fiscais, S-I e S-II – Gestores.

O contato com os Secretários responsáveis pelos setores municipais diretamente ligados à regularização fundiária ocorreu para o desenvolvimento das entrevistas, com o objetivo de identificar as ações realizadas nos diferentes processos de regularização efetivados a partir de 2004 no município de Chapecó. A entrevista na Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SEDEMA), conforme designação do Secretário dessa pasta foi realizada com um dos técnicos desse setor por ter maior conhecimento sobre a questão. Os Secretários entrevistados serão denominados como gestores no decorrer dessa análise e no registro das falas terão a seguinte identificação: S-III, S-IV, S-V e S-VI.

As áreas irregulares do Bairro Efapi conforme as observações em campo estão formadas em grande parte nas imediações de loteamentos projetados regularmente. A urbanização contribui para a proliferação de assentamentos informais. A população pobre busca essas áreas próximas aos loteamentos formais, acreditando tratar-se de local próprio para moradia. Entretanto essas áreas são estabelecidas como áreas institucionais para uso coletivo em benefício de toda a população ou área de preservação permanente (APP). Parte das áreas irregulares encontra-se identificada com placas de numeração e são monitoradas pela SEHAB.

A maioria dos moradores entrevistados em área irregular não possui documentos oficiais dos imóveis, demonstrando a irregularidade da posse. Os dois moradores que relataram ter a propriedade do imóvel dispõem apenas de um contrato entre as partes interessadas sem registro oficial. O tempo de moradia dos entrevistados varia entre dois a doze anos no local, conforme ilustra o gráfico 1, sendo o número de pessoas em cada família de até cinco membros.

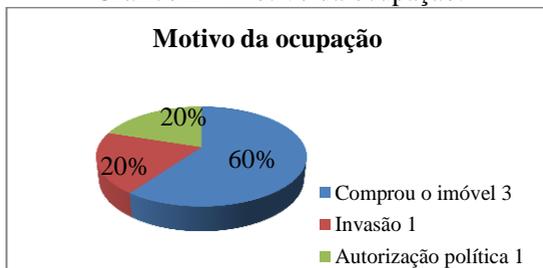
Gráfico 1 – Tempo de moradia nas áreas irregulares.



Fonte: Elaboração própria (2015).

O motivo da ocupação irregular foi em decorrência da necessidade e falta de condições de pagar aluguel. Três dos entrevistados compraram o local de moradia sendo que um desses não sabia que a área era da prefeitura. Outro entrevistado relatou que invadiu sabendo que era área pública, porém precisava sair do aluguel. O quarto entrevistado reside em uma área ocupada por seis famílias, localizada ao lado de um Centro de Educação Infantil Municipal (CEIM). Esse espaço não possui rede de abastecimento de água, energia elétrica, infraestrutura e via de acesso oficial. Contudo conforme relato do entrevistado o mesmo foi autorizado por um representante político a ocupar o local. Conforme representação ilustrada no gráfico 2.

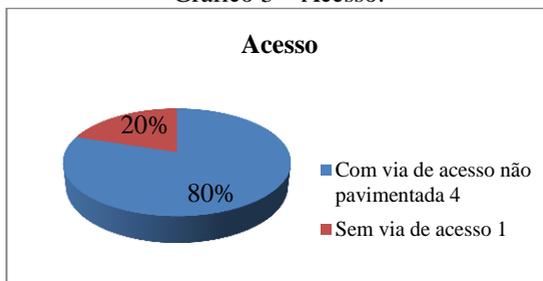
Gráfico 2 – Motivo da ocupação.



Fonte: Elaboração própria (2015).

Quatro entrevistados possuem via de acesso não pavimentada e sem drenagem da água da chuva, não possuem rede de abastecimento de água, muito menos rede de energia elétrica. Outro não possui nem mesmo via de acesso até o local de moradia, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Acesso.



Fonte: Elaboração própria (2015).

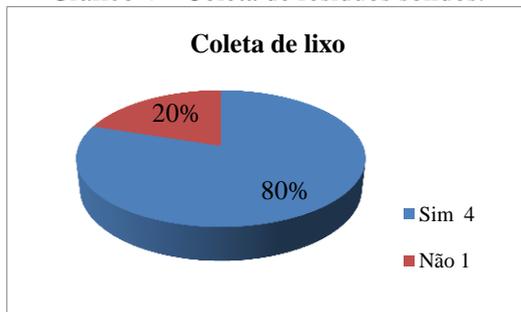
O planejamento da política de habitação possui implicações que afetam diretamente as famílias sem condições financeiras, para a aquisição regular de moradia. As entrevistas com os moradores de área irregular demonstram a ausência de políticas públicas capazes de suprir a necessidade por moradia adequada, aumentando as ocupações clandestinas. Assim, o processo de acesso informal causa efeitos diretamente ligados a outros direitos humanos como saneamento básico, saúde, acessibilidade e um padrão de vida adequado. Conforme Rolnik (2006, p. 201), o direito à moradia adequada possui impactos sobre o exercício de outros direitos humanos.

O município de Chapecó conforme levantamento documental teve entre 2004 e 2014 onze loteamentos aprovados na Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Mas, esses loteamentos não suprimiram a demanda por habitação, principalmente para a população de baixa renda, uma característica da dominação do mercado imobiliário e da construção civil. A aquisição de imóveis fica garantida àqueles com condições financeiras, conforme Bonduki (2011, p.289), o planejamento urbano é usado para praticar o direito do capital em detrimento da justiça social e garantia da moradia para população das áreas irregulares.

A política partidária é conivente com as invasões das áreas públicas, de acordo com declaração obtida em entrevista, “*o vereador autorizou nós ocupar esse lugar*”. A observação em campo permitiu o reconhecimento de duas áreas com essa característica sendo uma com 06 famílias conforme já elencado e a outra com 49 famílias. A troca de favores políticos tem destaque nessas situações onde as famílias residem em média há seis anos e aguardam a regularização.

Com relação à disponibilização dos serviços públicos básicos, o gráfico 4 demonstra que apenas um entrevistado não dispõe da coleta de resíduos sólidos.

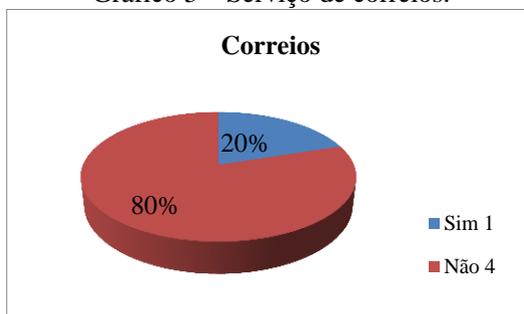
Gráfico 4 – Coleta de resíduos sólidos.



Fonte: Elaboração própria (2015).

Os serviços de correios não são disponibilizados para quatro dos moradores entrevistados, conforme representação do gráfico que segue.

Gráfico 5 – Serviço de correios.



Fonte: Elaboração própria (2015).

Os cinco moradores entrevistados não possuem abastecimento de água, quatro deles utilizam as ligações clandestinas com instalação de canos sob a rua, conforme observação, um entrevistado não possui nem mesmo a instalação clandestina, busca água nos vizinhos da frente com baldes.

*A água é só no balde e pra limpar a casa uso água de um poço que tem nos fundos (MI – 2).*

Gráfico 6 – Abastecimento de água.



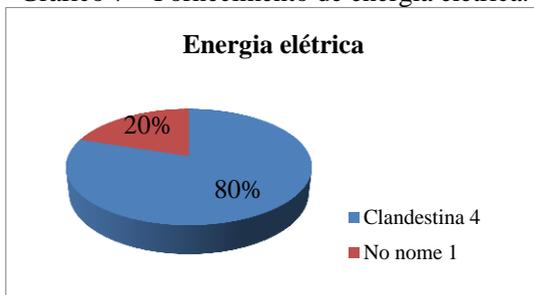
Fonte: Elaboração própria (2015).

A energia elétrica para quatro dos entrevistados é disponibilizada com ligações clandestinas, o gráfico 7 ilustra essa caracterização. Apenas um dos entrevistados possui instalação em seu nome, entretanto o padrão de energia está localizado duas quadras distante da residência. Esse morador emprestou os documentos do terreno regular de um amigo para conseguir a instalação de energia elétrica, que possui mais de 30

metros de fio até o local de moradia. Agora a energia é fornecida aos demais vizinhos de forma clandestina com divisão dos gastos.

*Agora eu cedo a luz para uns 20 vizinhos aqui e não tem problema de ninguém para pagar, é tudo dividido (M – 5).*

Gráfico 7 – Fornecimento de energia elétrica.



Fonte: Elaboração própria (2015).

Os moradores das áreas irregulares se organizam e encontram alternativas para superação dos problemas enfrentados nesses locais. Essa característica é positiva considerando a organização em comunidade, entretanto, com relação à energia elétrica a situação é preocupante na medida em que a sobrecarga de energia em um mesmo ponto pode ocasionar incêndios, com graves consequências. A ausência do fornecimento de água principalmente no caso do entrevistado que não possui nem mesmo a instalação clandestina, é uma situação que contraria com os direitos humanos tendo em vista que a água é uma necessidade básica de todos os seres vivos. A observação permitiu o reconhecimento de outras situações alternativas buscadas pelas famílias para suprir a ausência de energia elétrica e água potável. As fotografias 1 e 2 ilustram essa problemática, com várias ligações saindo de um mesmo ponto de energia clandestino. As fotografias 3, 4 e 5, demonstram o abastecimento de água através de poços em condições precárias e com sérios riscos a saúde.

Fotografia 1 – Instalação clandestina de energia  
Rua: João Michelin



Fonte: Arquivo pessoal (2015).

Fotografia 2 – Instalação clandestina de energia  
Rua: Guimorvam Moura



Fonte: Arquivo pessoal (2014).

Fotografia 3 – Abastecimento de água.  
Alternativa para o abastecimento de água, poço aberto.



Fonte: Arquivo pessoal (2015).

Fotografia 4 – Abastecimento de água.  
Alternativa para o abastecimento de água, poço fechado.



Fonte: arquivo pessoal (2015).

Fotografia 5 – Saneamento básico.  
Fossa próxima aos poços em nível do terreno mais elevado.



Fonte: Arquivo pessoal (2015).

A importância na realização do cadastro habitacional<sup>14</sup> não é entendida pelas famílias moradoras das áreas irregulares, muito menos explicada pela equipe que efetua as visitas aos locais. No decorrer das entrevistas, verificou-se que apenas duas famílias possuíam cadastro habitacional na SEHAB, os demais relataram que não fizeram porque achavam que os solteiros e idosos não podiam realizá-lo e que para eles não serviria para nada.

No decorrer da pesquisa um dos entrevistados relatou que as orientações da prefeitura foram de não realizar nenhuma mudança na casa, e a preocupação era grande porque essa residência estava caindo devido ao local ser alagadiço. Alguns dias mais tarde ao dar sequência às entrevistas naquela localidade, a prefeitura tinha autorizado esse entrevistado a adquirir uma residência abandonada próximo ao local, realizando a transferência ao lado do imóvel que estava caindo. Em conversa com o proprietário o mesmo explicou que a autorização ocorreu por causa da sua necessidade, risco de desabamento da casa

---

14 O município de Chapecó possui um sistema informatizado para cadastro habitacional das famílias, sendo que todo benefício em habitação ocorre a partir da avaliação do referido cadastro. Os critérios para o cadastro são residir no território municipal de Chapecó há mais de cinco anos, não possuir imóvel e ser maior de 18 anos (Grifo nosso).

devido à umidade do local, o mesmo teve como compromisso a responsabilidade de desmanchar a casa antiga, e que agora vai permanecer nesse local, não será relocado. É importante salientar que o local é ao lado de um rio totalmente alagadiço, permanece sem infraestrutura, água e energia elétrica, mesmo assim foi realizado aterramento do local e fixado a residência.

O trabalho desenvolvido pelo município conforme entrevistas não foi expressivo nos últimos anos, resumiu-se em algumas visitas com realização de fiscalização, onde orientaram sobre a situação de irregularidade, entretanto as necessidades básicas das famílias não foram atendidas. Em setembro de 2014, conforme informações dos moradores, a SEHAB iniciou o cadastramento das áreas irregulares com numeração das residências e registro das famílias.

*Ficam só na fala, não fazem nada (MI – 3).*

*Falaram de regularização, mas isso já faz dois anos, nunca é feito nada (MI – 5).*

Algumas ações realizadas pelo setor público acabam legitimando a situação da invasão, conforme no caso já elencando, onde a aquisição de uma residência e auxílio para transferência da mesma foi autorizada pela SEHAB, mesmo sendo uma situação de risco a área é de preservação ambiental e a falta de infraestrutura permaneceu nesse local.

A Secretaria de Habitação de acordo com acompanhamento em campo e entrevistas realizadas com os fiscais e gestores desse setor desenvolve intervenções quando uma nova construção está sendo realizada, quando as famílias solicitam reformas ou ampliação nas residências. Conforme entrevistas aos fiscais, as denúncias recebidas são efetuadas pelos próprios moradores. Os fiscais se dirigem ao local fazendo a verificação e orientação da família, para saber de onde vieram, antes que terminem a construção. A orientação fornecida à família nessa situação é para o desmanche do que já construíram estabelecendo um prazo de dez dias para esse procedimento. Nesse período, o monitoramento ao local é intensificado e caso a família continue a obra é efetuada notificação para realização imediata do desmanche<sup>15</sup> pela SEHAB.

---

<sup>15</sup> Desde 2009, o município de Chapecó possui o Decreto nº 20.889, que autoriza procedimentos imediatos em áreas públicas, entre eles a demolição de obras e edificações (Grifo nosso).

As ampliações das residências já consolidadas<sup>16</sup> quando solicitadas não são autorizadas. Para as reformas é realizada a visita domiciliar com as Assistentes Sociais da SEHAB, para elaboração de parecer sobre a situação e repassado ao Secretário de Habitação para posterior autorização. No entanto em se tratando de Área de Preservação Permanente (APP), a reforma não é autorizada. Os fiscais destacaram a importância do trabalho de identificação das famílias através do registro e numeração das casas, para o controle das construções.

Os fiscais possuem um acordo com os moradores de áreas irregulares, conforme elencado, para denúncia de novas construções. Claramente observado, apenas os casos preteridos pelos moradores são de fato denunciados, e o serviço público é conivente com algumas situações, como garantia de informações. Se a fiscalização municipal fosse ampliada com elaboração de um plano de trabalho, com legitimação da função através de lei municipal específica, não haveria uma ampliação do número de famílias em áreas irregulares conforme a observação em campo realizada. As reformas em APP quando solicitadas não são autorizadas, no entanto a própria SEHAB, autorizou a transferência de uma casa sendo efetuado pelo setor público o aterramento em local de preservação permanente. Nesse sentido o município não cumpre com os critérios de forma igualitária em todos os locais irregulares.

Os procedimentos realizados nas áreas invadidas conforme informações dos gestores da SEHAB são o monitoramento e a fiscalização. Para auxiliar no desenvolvimento dessa ação foi efetuado entre a administração municipal e as companhias fornecedoras de energia elétrica e água um termo de ajuste de conduta, dessa forma as ligações não são autorizadas nesses locais. As observações e entrevistas realizadas demonstraram certa inoperância desse termo de ajuste de conduta municipal. As autorizações não são permitidas, mas as ligações clandestinas não são fiscalizadas pela Central Elétrica de Santa Catarina (CELESC), nem pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN). Os órgãos públicos estabelecem uma proibição legal, em uma situação que continua ocorrendo de forma clandestina e estando visível nesses locais de moradia, com situação extrema de risco às pessoas moradoras dessas áreas.

Como já mencionado, há cerca de um ano a Secretaria de Habitação iniciou um sistema de identificação das áreas irregulares com cadastramento das famílias e numeração das residências, no entanto esse

---

<sup>16</sup> Situação consolidada são os parcelamentos ou ocupações ocorridas há mais de um ano (ART.10, DECRETO nº 20.889/2009).

trabalho não está encerrado. A consulta do material desenvolvido até o momento com essa ação no Bairro Efapi (listas e cadastros), apresentou 09 áreas, totalizando 451 famílias cadastradas. Salientamos que esse trabalho envolveu apenas parte das áreas públicas invadidas desse bairro, os loteamentos implantados pelo poder público, sem a aprovação de projeto e registro oficial, não foram incluídos nessa ação. O número de famílias registradas com esse breve levantamento é expressivo, tendo em vista que ele não foi encerrado nessa região e não contabiliza a totalidade de famílias que residem em áreas irregulares no município.

Os fiscais relatam saber quais são as áreas conforme as vistorias realizadas e utilizando um mapa da prefeitura que possui as quadras registradas com identificação das áreas verdes e áreas institucionais, mas não possuem um documento oficial. Quando indagados sobre o número de áreas invadidas no Bairro Efapi, demonstraram dúvidas e as respostas foram contraditórias.

*A Rua 25 de Julho com a Rua Maria Luiza Scholze, antes de implantar esse sistema de numeração existia umas 04 ou 05 casas, hoje tem 86 casas (F – 2).*

Nesse sentido observamos pouca eficiência do sistema de fiscalização desenvolvido pelo município, mesmo com o esforço da diminuída equipe responsável por essa ação ele é inoperante. Prova disso é o tempo de ocupação das áreas, conforme já relatado existem locais com ocupação há menos de dois anos.

Para melhoria da regularização fundiária no Município de Chapecó, os fiscais são unânimes, faz-se necessário a aquisição de espaços para relocação. Consideram que a maioria das famílias conseguiria construir sua residência. E nas áreas consolidadas há mais de dez anos que não se tratam de APP, deveria ser efetivada a regularização e fornecido a documentação aos moradores.

A pesquisa documental possibilitou o reconhecimento de ações definidas pela esfera federal desde a promulgação do Estatuto da Cidade, principalmente responsabilizando os governos municipais para o enfrentamento da problemática das irregularidades fundiárias. O acesso a terra urbanizada e o direito social à moradia sofrem profundas transformações, tornando-se predominantemente dirigida aos segmentos de baixa-renda, no entanto não existe essa prática preventiva e efetiva no município estudado, as ações são apenas pontuais.

Um dos fiscais entrevistados relata que a comunicação com os moradores para orientação e troca de informações não permite novas invasões. Outro destaca que precisariam de mais autonomia na realização da fiscalização e mais funcionários para esse trabalho.

*Antes não tinha essa articulação com os moradores e nós estamos fazendo isso (F – 2).*

*Essas famílias vão ocupando, colocam os filhos e os parentes e eles sofrem com a falta de luz e água nesses locais, e nós não conseguimos fiscalizar nos finais de semana (F – 1).*

Considerando os aspectos observados e as declarações nas entrevistas, o trabalho desenvolvido até o momento não está sendo efetivo, prova disso é o significativo aumento dos locais irregulares. O município de Chapecó precisa rever suas ações e planejar de acordo com o estabelecido em leis que foram promulgadas há mais de doze anos, principalmente para a realização de ações efetivas no âmbito da fiscalização.

Em entrevista desenvolvida com um dos gestores da SEHAB, foi elencado que entre os anos de 1997 a 2000, houve a realização de um mapeamento de todas as áreas irregulares no município de Chapecó, o trabalho desenvolvido possibilitou o reconhecimento de 180 focos de invasão de áreas irregulares. Naquela época havia uma determinação da administração para realização da identificação e processo de regularização, com cadastramento das famílias e reconhecimento das áreas, no entanto o processo não teve sequência devido à insuficiência de recurso para atender a demanda.

*Muitas dessas áreas continuam na mesma situação ou pior, no Bairro Efapi deve haver umas 1000 residências em situação irregular de invasão. O que falta é a continuidade do serviço público, não importa a administração que está, tem que haver continuidade dos projetos (S-I).*

A aprovação do Estatuto da Cidade Lei Nº 10.257 de julho de 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2004 e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2007, ampliaram recursos e projetos na área habitacional. Ainda nesse período houve a criação do Programa de Aceleração do Crescimento, já estudado no primeiro capítulo dessa dissertação. Essa lista de programas e projetos

possibilitou a autonomia dos municípios na solução dos problemas habitacionais, dentre eles a regularização fundiária, e desde 2009, a Lei 11.977, dispõe sobre os aspectos que tangem a regularização fundiária. Nesse período o município de Chapecó desenvolveu poucas ações efetivas no sentido de melhorar a moradia e a qualidade de vida das pessoas residentes nos locais irregulares.

Um segundo gestor da SEHAB entrevistado informou que no Bairro Efapi as áreas já se encontravam mapeadas, pois são áreas irregulares há mais de 20 anos. A SEHAB possui um mapa e uma relação com o número de famílias, com as características das áreas (institucional ou área verde), se são passíveis de regularização e sua respectiva matrícula, mas nada oficial.

*Não tivemos novas áreas invadidas, o que ocorre são invasões na mesma área, não temos áreas invadidas, essas áreas já estavam mapeadas no Plano Diretor de 2004 (S-II).*

O desenvolvimento urbano bem como o aumento significativo de novos loteamentos aprovados no município de Chapecó nos últimos dez anos, torna impossível a consideração da afirmação que não houve novas ocupações irregulares nesse período. As demais entrevistas realizadas também discorrem sobre esse aspecto, de áreas invadidas com um grande número de famílias em situação irregular. Dessa forma, as informações obtidas sobre o número de áreas públicas irregulares no Bairro Efapi, são contraditórias e sem uma mensuração real da situação.

É notória a ausência de um banco de dados atualizado das áreas irregulares do Bairro Efapi na SEHAB. O trabalho de identificação nesse local iniciou há apenas um ano, com o cadastro das famílias e numeração das casas. Retomando uma ação realizada em épocas anteriores que se perdeu entre uma administração e outra. Dezoito anos transcorridos desde a primeira grande ação de cadastramento dos locais públicos irregulares, as famílias aguardam definições da administração municipal. Nesse período os filhos cresceram, as famílias aumentaram, os novos laços familiares foram constituídos e o número de residências em cada área bem como a busca por novos espaços de acordo com as condições econômicas daquelas famílias também se elevaram.

É possível a comparação das discrepâncias entre as informações em entrevista com funcionários e gestores da SEHAB, entrevistas com moradores das áreas irregulares e a observação em campo. Existe morador ocupando o espaço de forma irregular há menos de dois anos e

o que tinha mais tempo de moradia era de doze anos.

A fotografia 6 e fotografia 7 são comparações da mesma área, a primeira em 2011 e a segunda de 2015. Demonstrando a limitada capacidade municipal em planejar ações, com projetos de intervenção efetivos. Se de fato existisse um planejamento o primeiro objetivo seria a identificação de todas as áreas com levantamento social e topográfico. Atividade essa elencada como princípio para os municípios através do manual de regularização fundiária, produzido pelo Ministério das Cidades em 2007, antes até da promulgação da Lei de Regularização Fundiária.

Fotografia 6 – Ocupação de área pública.  
Rua Guimorvam Moura



Fonte: Google Maps (2011).

Fotografia 7 – Ocupação de área pública.  
Rua Guimorvam Moura



Fonte: Arquivo pessoal (2015).

O reconhecimento oficial das áreas irregulares não corresponde ao que de fato foi observado. A equipe de fiscalização às áreas públicas é ínfima, apenas dois fiscais, assim o trabalho desenvolvido torna-se limitado. Considerando as situações encontradas, faz-se necessária a capacitação técnica aos funcionários e gestores para o entendimento dos diferentes processos de regularização fundiária e realização de ações eficazes frente às diferentes situações irregulares encontradas.

As deficiências das práticas realizadas em áreas irregulares agravam a problemática da informalidade no município de Chapecó. As áreas já existentes como elencada na realização da pesquisa, ampliam-se e novas áreas se constituem, e a população carece de saneamento básico e infraestrutura, excluída em seus direitos básicos, aguardando definições públicas por décadas.

Os processos de regularização fundiária e as áreas regularizadas no município de Chapecó foram identificados conforme observações em campo. Também através de informações obtidas em entrevista aos gestores das secretarias municipais envolvidas, aos técnicos sociais da SEHAB e aos moradores das áreas regularizadas do Bairro Efapi.

Apenas um dos cinco moradores entrevistados era residente de área pública, os outros ou residiam em espaço cedido ou pagavam

aluguel. O tempo de moradia dessas famílias nos locais ditos “regularizados” varia entre três e trinta anos. O processo de ocupação do espaço de moradia foi diferente para cada entrevistado conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Caracterização dos moradores regularizados.

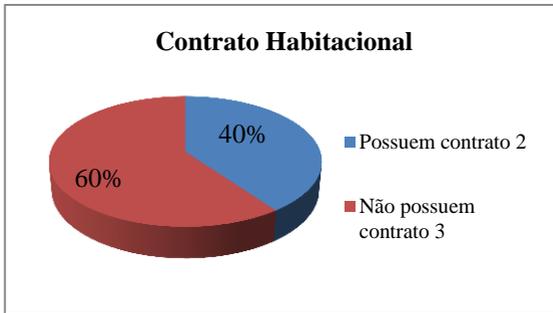
<b>Entrevistado</b>	<b>Motivo</b>	<b>Localidade</b>
<b>MR-1</b>	Realizou o cadastro e foi beneficiado em terreno público, porque tem problemas de audição.	Rua 25 de Julho, Quadra 2967.
<b>MR-2</b>	Efetuiu cadastro e quando teve o projeto foi beneficiado em terreno público	Rua 25 de Julho, Quadra 2747.
<b>MR-3</b>	Comprou o local, área pública.	Rua Célia Basso, Quadra 2967.
<b>MR-4</b>	Participou de assembleia e aceitou a relocação.	Loteamento Mirante do Sul.
<b>MR-5</b>	Comprou seu local de moradia através de pagamento por dívidas trabalhistas.	Área dentro do Parque de Exposições Tancredo Neves.

Fonte: Elaboração própria (2015).

Dois entrevistados possuem contrato habitacional<sup>17</sup> com a Prefeitura Municipal, os demais não dispõem de documentação que comprove a propriedade do imóvel, conforme ilustra o gráfico o gráfico 08. Um entrevistado não possui a ligação de água e energia elétrica em seu nome. Os serviços de correio não são disponibilizados para um dos entrevistados, que possui contrato habitacional. A coleta de lixo é realizada em todas as áreas onde foi efetuada a entrevista. O número de membros em cada família entrevistada é de duas até seis pessoas.

<sup>17</sup> O contrato habitacional é efetuado após a aprovação do projeto de regularização fundiária e avaliação do imóvel, indicando as partes contratuais, o valor do terreno e o período para pagamento. É assinado pelo Prefeito Municipal, Procurador Jurídico Municipal e Beneficiário (Grifo nosso).

Gráfico 8 – Contrato habitacional.



Fonte: Elaboração própria (2015).

As ações de regularização fundiária desenvolvida nos diferentes espaços de realização das entrevistas são diferentes das práticas previstas na Lei 11.977/2009 e nos Planos Diretores de 2004 e de 2014 estudados. Mesmo sendo autorizada a ocupação do espaço, em um dos casos, não existe documento oficial desse benefício. Outros não participaram de processo de regularização fundiária, foram beneficiados mesmo não sendo moradores de área irregular, caracterizando o clientelismo político nas situações encontradas.

Não é desenvolvido trabalho de monitoria e fiscalização nesses locais, pelo município, de acordo com dois dos entrevistados, porque o local já possui contrato para pagamento. É importante observar que em um desses locais a rua não é pavimentada e a falta de drenagem faz com que a água da chuva invada todo o terreno. Dois entrevistados destacam a necessidade da fiscalização nos locais porque ocorrem vendas clandestinas. Atualmente os locais já foram ocupados, sendo que a ocupação irregular de dois terrenos, em um dos locais de realização da entrevista, ocorreu na mesma época em que os moradores beneficiados tomaram posse dos seus imóveis, as famílias definidas pela SEHAB não ocuparam imediatamente os terrenos e os mesmos foram invadidos há três anos.

*Aqui não vem ninguém fiscalizar e os outros estão vendendo (MR-2).*

*Tem dois terrenos que foi invadido aqui desde o começo e ninguém fez nada (MR-4).*

*Em época de eleição veio um homem aqui e disse que iam tirar todo mundo daqui, eu fiquei apavorada! (MR-1).*

Para outros dois entrevistados o trabalho no local foi de realização do cadastro habitacional. Com informações de que o local não poderia ser vendido e que o documento final do imóvel, será em nome de quem estiver morando no local. Nesses locais a insegurança dos moradores é de que o município faça a relocação dos mesmos.

Nas áreas regularizadas as ações de informação e trabalho comunitário devem ser intensificadas, tendo em vista as novas características formadas pelo local de moradia agora adequado. Mas, segundo a pesquisa, existe o afastamento do trabalho municipal, acreditando que a assinatura de contrato habitacional com os moradores é o ato final do processo. As atividades para organização comunitária devem continuar principalmente quando a regularização fundiária é efetuada através de relocação de famílias, onde uma nova característica social é formada, em um espaço adequado, um endereço formal, com amplas possibilidades às famílias.

Um terceiro entrevistado relata que a prefeitura, conforme decisão judicial deveria realizar a infraestrutura da área onde reside, para aprovação da documentação dos terrenos. Porém cerca de 40 famílias aguardam o início das obras há três meses. Destaca-se que a área em questão é um processo que está em tramite há mais de dez anos.

*A gente já passou dificuldades que você nem imagina, eu queria fazer melhorias na minha casa, mas à vista não tenho condições e sem documento da casa como posso fazer? Eu não consigo e agente tem que esperar e esperar (MR-5).*

Nesse caso, levanta-se a problemática da morosidade das ações de responsabilidade pública. As famílias não são invasoras da área, receberam seus imóveis em pagamento de dívidas trabalhistas e mesmo assim não possuem o direito social à moradia, mesmo após uma determinação judicial.

As entrevistas com os Assistentes Sociais da Secretaria de Habitação foram realizadas para o reconhecimento dos processos de regularização fundiária no Bairro Efapi desde a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial em 2004 até 2014. Quatro técnicos sociais desconhecem processos de regularização finalizados,

nesse período, relatam existir áreas em processo de regularização, mas com registro final das áreas não possuem conhecimento. Quanto aos processos conhecidos caracterizam-se por cadastramento das famílias, com parecer sobre a renda familiar e capacidade de pagamento.

O acompanhamento em um processo por um dos entrevistados foi solicitado para cadastro das famílias, solicitação da documentação e apresentação de mapa com a proposta. Foi efetuada abordagem individualizada a cada família que permaneceu no mesmo local. Nesse processo não houve assessoria direta de outras secretarias aos moradores, as dúvidas foram esclarecidas pela Assistente Social e pelo setor administrativo da própria SEHAB.

*Quando me chamaram para fazer já tinham o mapa pronto, então era apresentar às famílias, eu mesmo apresentei cada mapinha (AS-I).*

Quanto à atuação das diferentes secretarias municipais de forma articulada durante os processos de regularização, os técnicos sociais entrevistados elencam que se houver demanda é realizado encaminhamento de solicitação e existe presença dos técnicos das outras áreas, jurídica, meio ambiente ou obras. Verificado que as demais secretarias possuem uma participação de forma pontual e conforme necessidade.

Os procedimentos de regularização definidos em lei, reconhecidos na pesquisa bibliográfica e elencados no primeiro capítulo desse estudo apresentam a responsabilidade do município em constituir uma dinâmica das ações envolvendo os diferentes setores municipais (procuradoria jurídica, desenvolvimento urbano, meio ambiente, habitação), e os moradores para a eficiência de cada atividade. A Secretaria de Habitação em Chapecó é o setor que possui a responsabilidade pelos processos de regularização, dispondo de assistentes sociais para as diferentes ações, no entanto as entrevistas desenvolvidas demonstraram a ausência de trabalho social com as famílias.

O trabalho realizado pela equipe social tem como objetivo elencar os aspectos comunitários, identificando as famílias e o histórico da ocupação, bem como as demandas locais, caracterizando o início do processo participativo. No entanto, os técnicos são envolvidos nos processos quando o projeto está pronto, para apresentar às famílias individualmente e realizar um parecer social.

As definições do Ministério das Cidades são para que a participação dos moradores aconteça durante todo o processo, com início na informação sobre as ações a serem desenvolvidas em determinada área, no desenvolvimento de momentos em que as famílias contribuam com o projeto e possam elencar as prioridades a serem atendidas pelo poder público e finalizando com atividades de apresentação aos moradores e aprovação pelos mesmos do projeto elaborado. Em Chapecó o projeto apresentado às famílias é de forma individual e apenas do lote isolado, desconsiderando a totalidade existente nessa comunidade, como saneamento básico, saúde, ruas, áreas de lazer. A caracterização técnica não está sendo desenvolvida, e a participação das famílias não ocorre, desconsiderando o direito de cidadania e os sujeitos que serão beneficiados na execução das ações.

A informação obtida através de entrevista com um gestor da Secretaria de Habitação é de que três áreas foram regularizadas no Bairro Efapi. A Rua Maria Luiza Scholze com 30 famílias, a Rua Guamirim com 08 famílias e o Loteamento Colina do Sol com 60 famílias, totalizando 98 famílias. Esses processos iniciaram em 2010 com o levantamento topográfico de cada área, com trabalho social para o cadastro das famílias e verificação de critérios habitacionais<sup>18</sup>. Foi realizado estudo de cada área através de matrícula atualizada para verificar metragens e APP. Com os mapas municipais identificando as mesmas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), os lotes foram demarcados. A proposta de regularização foi apresentada a cada morador e nesse momento os mesmos assinavam um termo de adesão ao processo. Após, houve a avaliação comercial dos terrenos, para posterior assinatura de contrato habitacional e pagamento ao município. Os processos foram de reordenação das casas dentro do traçado correto dos terrenos. As demais secretarias envolvidas com regularização fundiária participaram dos processos sendo a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SEDEMA), para verificar as APP, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), para aprovação do mapa projetado e a Procuradoria Jurídica para realização dos contratos.

Conforme pesquisa documental o processo de regularização da Rua Maria Luiza Scholze envolve 14 famílias com contrato habitacional. A Rua Guamirim possui de fato 08 famílias, sendo quatro lotes em condomínio também com contrato habitacional. O Loteamento

---

<sup>18</sup> Os critérios habitacionais foram definidos pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social em resolução 001/2009 e são: ter cadastro na SEHAB, ter idade superior a 18 anos, possuir renda familiar bruta de até três salários mínimos, não ter sido beneficiado anteriormente, tempo de moradia no município superior a cinco anos, não ser proprietário de outro imóvel (Grifo nosso).

Colina do Sol está registrado como Loteamento Parati com apenas 15 famílias de acordo com contrato habitacional, dessa forma os processos envolveram apenas 37 famílias. Em entrevista com os gestores da SEDUR, da SEDEMA e Procuradoria Jurídica os mesmos relataram desconhecer processos de regularização no Bairro Efapi, dos quais as respectivas secretarias tenham participado. O gestor da Procuradoria Jurídica reconhece como único processo de regularização fundiária nessa região a área dentro do Parque de Exposições Tancredo Neves, nas proximidades da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

Outro gestor da Secretaria de Habitação entrevistado elencou que um processo de regularização foi iniciado em 2001, no Loteamento Juliana, mas encontra-se pendente devido à ausência de estudo da matrícula. Após todo levantamento em campo e realização do projeto, dividindo a área com lotes e quadras, é que se verificou que a mesma já dispunha de uma divisão registrada. Ainda de acordo com esse entrevistado o processo de regularização iniciado, buscou a conscientização das famílias da necessidade de organização dos locais de moradia, para dignidade e garantia legal da posse. A participação das famílias era em reuniões e assembleias para definições das prioridades a serem efetuadas em cada área.

O processo de regularização implica necessariamente na adoção de uma nova postura municipal nas questões técnicas e urbanísticas, uma vez que a atuação dos profissionais envolvidos se dará em realidades já consolidadas e com direitos constituídos. É fundamental que seja estabelecido um planejamento das ações com a participação multidisciplinar das diferentes secretarias e da população envolvida, com a efetividade dos trabalhos e a garantia do direito social a moradia, envolvendo o todo não apenas a posse dos imóveis. Notoriamente as ações desenvolvidas no Bairro Efapi desde 2004, foram estabelecidas de cima para baixo, sem analisar o que de fato as famílias das diferentes áreas necessitavam. Na observação em campo foi identificada uma área regularizada, (Loteamento Mirante do Sul), um processo realizado pela Secretaria de Habitação, semelhante ao preconizado nas leis e manuais federais. Mas, não foi citado em nenhuma das entrevistas realizadas com os gestores, sendo um processo de relocação envolvendo 13 famílias, com realização de assembleia e assinatura de contratos habitacionais. O trabalho realizado no município de Chapecó para regularização fundiária, não é interdisciplinar, não existe a articulação das diferentes secretarias diretamente ligadas a essa política.

Conforme o Plano Diretor de Chapecó (2014), para a regularização fundiária de interesse social, um plano integrado deve ser elaborado envolvendo os diferentes atores desse processo, com o objetivo de desenvolver ações em toda a área a ser regularizada de forma ampla e efetiva.

Para regularização fundiária de interesse social deverá ser elaborado um Plano Integrado de Regularização, entendido como um conjunto de ações integradas que visam o desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Poder Público e os moradores, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana, além de custos da regularização (LEI COMPLEMENTAR 541/2014. ART. 362).

A ausência de conhecimento sobre a questão da regularização fundiária sem a devida capacitação aos funcionários diretamente envolvidos com essa problemática, tem como resultado ações pouco efetivas. Para a população em situação irregular essa situação demonstra o descaso público, uma inoperância dos serviços para essa causa. Existe convicção nas ações realizadas, mas de fato um processo finalizado de regularização fundiária, no Bairro Efapi, com resultados efetivos à comunidade envolvida, não constam nos registros oficiais e não são reconhecidos pelos diferentes setores do município. A compreensão do processo de regularização como uma solução integrada para as diversas questões enfrentadas nesses locais é fundamental para que essa ação não incorra apenas na garantia pela busca de um título final registrado em cartório, mas solucione a precariedade de infraestrutura nesses locais e a ausência dos serviços públicos.

De acordo com entrevistas realizadas com os gestores da Secretaria de Habitação e da Procuradoria Jurídica, o direito de preempção não foi utilizado no município de Chapecó para regularização fundiária ou execução de programas e projetos habitacionais, conforme previsto nos artigos 400 e 401 do Plano Diretor de Chapecó (PDC) de 2014.

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> A concessão de uso especial para moradia se aplica a imóveis urbanos, com área de até 250m<sup>2</sup>, ocupados ininterruptamente por cinco anos até 30 de junho de 2001, sem contestação judicial. O beneficiário não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (MEDIDA PROVISÓRIA 2.220 d e2001).

conforme informações obtidas em entrevista com um dos gestores da Secretaria de Habitação não ocorreu, porque não foi comprovada a carência mínima das famílias. Salientamos que esse gestor não explicou de que forma foi realizada essa comprovação. Entretanto entende-se que para os pareceres sociais e avaliação da vulnerabilidade social das famílias residentes em áreas irregulares, o Assistente Social é o profissional com formação técnica para o desenvolvimento dessa função. Outro gestor dessa secretaria entrevistado informou que a CUEM foi realizada em três ou quatro casos, onde havia pessoas idosas e sem rendimentos. O gestor da Procuradoria Jurídica, em entrevista informou que na área irregular nas proximidades da Unochapecó, primeiramente foi utilizado esse instrumento, mas não teve a adesão da totalidade dos moradores por ser uma ação específica para moradia.

*A regra da secretaria é financiamento habitacional parcelado em 20 ou 30 anos conforme o parecer da Assistente Social, do ponto de vista de capacidade de endividamento, considerando as peculiaridades de cada família (S- I).*

*Todas as famílias têm renda e nós temos que pedir autorização legislativa, passando pela Câmara de Vereadores é todo um questionamento bem complicado (S – II).*

Considerando o proposto por Fernandes (2007b, p.47), os programas de regularização precisam ter como fundamento o verdadeiro papel das políticas de legalização, com novas possibilidades jurídico-políticas. Os administradores e técnicos devem conscientizar-se sobre as implicações das suas propostas, principalmente considerando as reais necessidades da população moradora dessas áreas. Dessa forma é responsabilidade do poder público se instrumentalizar de acordo com o que está preconizado nas leis e projetar ações que realmente solucionem os problemas enfrentados pela população excluída do direito à cidade.

As entrevistas com os gestores das diferentes secretarias possibilitaram a identificação da atuação dos setores envolvidos com essa questão no município de Chapecó. Os entrevistados destacam as contribuições da regularização fundiária para garantia do direito social à moradia, realizando um resgate social através da moradia digna, com a transformação dos locais, tornando-os habitáveis e legitimando a posse dos imóveis.

*As pessoas não entendem que a regularização fundiária é o final, a transferência da propriedade às pessoas, e é isso que importa. As pessoas querem a sua matrícula imobiliária para fazer seu financiamento, para fazer o seu inventário, para deixar aos filhos (S – V).*

*Precisa ter a ação da SEHAB e a decisão do poder executivo em efetivar esses direitos através de lei, não tem outro jeito (S – VI).*

As considerações dos gestores sobre regularização fundiária destacaram aspectos importantes como falta de continuidade dos serviços, pois processos de regularização foram iniciados e não tiveram uma sequência. Que as ações desenvolvidas são meramente pontuais e existe a necessidade de um trabalho mais ampliado nessas situações. Os procedimentos legais para regularização fundiária estão inseridos no novo Plano Diretor, agora a busca das informações a esse respeito e as capacitações aos atores envolvidos nesses projetos é fundamental. Os procedimentos no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), para tornarem-se mais efetivos precisam ser revistos, considerando a aplicabilidade prevista no novo Plano Diretor, que as leis existem para ser executadas e é responsabilidade do poder municipal fazer com que as mesmas sejam cumpridas.

*Não deveriam ser deixados de lado processos em andamento, é necessário ter uma política pública definida, dando maior publicidade para as questões de regularização fundiária (S – I).*

*Foi destinado no novo Plano Diretor uma grande parte para o espaço de regularização fundiária e isso foi um avanço (S – III).*

*Temos que cumprir a lei, tem um decreto municipal, que possibilita desmanche a menos de um ano, e com esse decreto a gente consegue evitar novas ocupações (S – II).*

Conforme entrevistas e levantamento documental, não é realizado um número expressivo de desmanches, mesmo sendo considerada uma prática legítima e de solução para os problemas de invasão de áreas públicas no município, consideramos que as práticas preventivas com a identificação das áreas e utilização de forma a atender a totalidade da

comunidade, seriam mais efetivas. As Áreas de Preservação Permanente (APP), no leito de rios e vertentes de água não passam por medidas protetivas e de educação ambiental, as áreas institucionais na maioria dos casos estão repletas de vegetação ou lixo, sem a devida ocupação com parques ou espaços públicos. Em contrapartida a população busca por alternativas à moradia e acabam tendo sua dignidade novamente abalada por uma situação de extrema humilhação causada pelos desmanches.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de 2004 discorre sobre a articulação das secretarias municipais no envolvimento às ações de regularização. O Plano Diretor de Chapecó (PDC) de 2014, também trata do conjunto de medidas para ter garantida a função da propriedade.

Os programas de que tratam os Capítulos III<sup>20</sup> e IV<sup>21</sup> se implementam a partir da ação articulada e integrada das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, Assistência Social e Habitação, Desenvolvimento Econômico e Agricultura e o Departamento de Meio Ambiente, ou outra envolvidas com a especificidade do projeto ou da ação a ser desenvolvida (PLANO DIRETOR, 2004, ART. 49).

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares em áreas públicas ou particulares inseridos em área urbana consolidada e a titulação da posse ou propriedade aos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao pleno direito do exercício da cidadania (PLANO DIRETOR, 2014, ART.320).

Dos gestores entrevistados, quatro destacam a importância do conjunto de ações e que nos casos conhecidos relatam que sempre houve a articulação de outras secretarias. Outro acredita que existe a necessidade de harmonia entre os diferentes espaços para uma

---

20 III – Programa de produção habitacional de interesse social (PDDTC/2004).

21 IV – Programa de regularização fundiária e urbanização das áreas irregulares de habitação de interesse social (PDDTC/2004).

articulação efetiva. Um dos gestores entrevistados relatou falta de informações para essa questão, mas considera importante o envolvimento e entendimento das secretarias para o desenvolvimento das ações.

*A regularização fundiária é singular porque ela tem a participação de vários setores dentro do mesmo órgão que é a prefeitura (S – V).*

*O gabinete do prefeito precisa entender e promover a articulação entre as secretarias, onde trava esse processo deve agir como um lubrificante dessas engrenagens para que as coisas andem (S – VI).*

*O município deveria legislar mais efetivamente nessas áreas públicas e as secretarias não conseguem desempenhar o que elas precisam fazer em relação a isso (S – IV).*

Mesmo considerando a importância da articulação, conforme elencado anteriormente, nem sempre ocorreu participação das secretarias em todo o processo, principalmente nas ações com as famílias. No processo da área existente dentro do Parque de Exposições Tancredo Neves, não houve contato com as famílias, o projeto foi apresentado ao representante legal (advogado), que colheu a assinatura das mesmas nos termos de adesão ao processo. O aspecto social foi desconsiderado tendo em vista que o processo já continha a documentação dos moradores. Nas outras áreas regularizadas citadas, o trabalho ficou restrito à apresentação de mapa, de forma individual e não por equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. E o cadastramento sócio econômico das famílias, foi restrito à avaliação da capacidade para pagamento do financiamento junto à prefeitura e critérios para benefício habitacional. É importante destacar que no critério referente à renda familiar para o benefício, consideram-se os rendimentos de até três salários mínimos, no entanto para regularização fundiária de interesse social os rendimentos podem ser de até cinco salários mínimos de acordo com a pesquisa às legislações pertinentes.

Conforme a pesquisa bibliográfica realizada destacou-se, as definições do Ministério das Cidades quanto à importância da participação das famílias no decorrer do processo de regularização até a sua finalização. Os gestores entrevistados também destacam essa

importância, mas possuem entendimentos diferentes sobre esse aspecto. Alguns entendem a participação como algo estanque, ligados diretamente aos momentos de atendimento individualizado ou na assinatura de termos de adesão, outros entendem que a realização de reuniões é suficiente para definir a participação dos envolvidos. Poucos definem a participação das famílias como um fundamento das práticas de regularização fundiária, pois somente através da democracia participativa será possível a promoção de ações que possam suprir as demandas de cada espaço, atendendo às necessidades dos sujeitos envolvidos. Conforme Hass; Aldana, Badalotti (2010, p.105), no Estatuto da Cidade a participação popular é expressa como garantia do debate democrático para o planejamento urbano. Conhecer as diferentes realidades elencando as principais necessidades das famílias atendidas é o primeiro passo para a efetiva participação, com o apoio daqueles que serão os beneficiados com as ações.

*Eu só vejo solução com a efetiva participação das pessoas tanto antes, quanto durante, como depois do processo efetivo da regularização (S – VI).*

Para não incorrerem em efeitos negativos, as políticas de regularização conforme destacado por Fernandes (2007b, p. 63), não podem ser formuladas de forma isolada. A inserção na agenda das políticas sociais de práticas onde a participação popular ocorra na discussão, formulação e execução dos processos, possibilitam legitimidade e efetividade aos programas e políticas de regularização fundiária.

Os gestores entrevistados foram questionados sobre aspectos diretamente ligados às respectivas secretarias, demarcação urbanística, ações nas áreas de preservação permanente, instrumentos legais utilizados nos processos de regularização, aspectos socioeconômicos, entre outros. As respostas resumiram-se a práticas pontuais, conforme demanda da Secretaria de Habitação ou através de denúncias. Novamente observado o desconhecimento sobre as legislações de regularização fundiária. E da inexistência de um banco de dados oficial e atualizado, sobre as áreas regularizadas e áreas a regularizar no município.

Os gestores destacaram que as maiores dificuldades para efetivação da regularização fundiária no município são:

- ✓ A ausência de uma receita específica para regularização fundiária;
- ✓ A diminuída vontade política para que as ações sejam efetivadas;
- ✓ A dificuldade de entendimento do Ministério Público sobre a questão, e a rejeição aos pedidos de desafetação de áreas públicas;
- ✓ Não ter efetivamente uma equipe de trabalho específica para regularização fundiária;
- ✓ A falta de conhecimento sobre a legislação;
- ✓ A pouca articulação entre os diferentes atores envolvidos nessa questão como a Prefeitura Municipal, o Registro de Imóveis e o Ministério Público.

*O maior desafio é criar uma fiscalização efetiva para que seja aplicado um procedimento administrativo fiscalizatório que realmente funcione para coibir as invasões (S – V).*

*É equacionar o princípio e buscar os valores constitucionais para você fazer uma interpretação igualitária, humanitária de dignidade da pessoa humana (S – VI).*

A Lei 11.977 de julho de 2009 que trata sobre a regularização fundiária em áreas urbanas define no artigo 47, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), considerando-as como parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal destinada à moradia da população de baixa renda e sujeita a regras de parcelamento, uso e ocupação do solo de maneira específica.

Um dos gestores entrevistados destacou que a demarcação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), foi definida na elaboração do Plano Diretor, Lei Complementar 541/2014, em audiências públicas conforme indicação da comunidade e de entidades representativas.

*Fomos pintando o mapa conforme a indicação da comunidade foi algo contextualizado (S – VI).*

*O município sabendo onde são as áreas de interesse social, consegue fazer com que os serviços públicos se aproximem de forma a atender aquela demanda (S – VI).*

Os Planos Diretores do município de Chapecó, conforme discorrido no capítulo anterior definem as AIES, como espaços territoriais destinados prioritariamente à regularização fundiária de interesse social, abrangendo as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares.

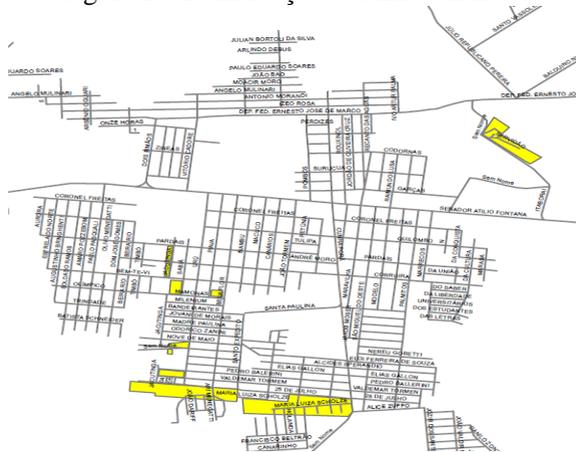
A pesquisa documental possibilitou o reconhecimento das AEIS, definidas nos Planos Diretores aprovados em 2004 e 2014, conforme figuras ilustrativas 01 e 02 das referidas leis. No entanto a apresentação desses mapas com a identificação dos referidos espaços caracterizou igualmente as AEIS existentes no Bairro Efapi. Mesmo com o transcurso de dez anos, não houve alteração e reconhecimento de outras áreas, consideradas como prioritárias ao desenvolvimento de ações de regularização fundiária.

Figura 1 – Demarcação de AEIS em 2004.



Fonte: Plano Diretor, Anexo VIII (2004).

Figura 2 – Demarcação de AEIS em 2014



Fonte: Plano Diretor, Anexo XIV (2014).

Na observação em campo foi possível a identificação de treze áreas irregulares invadidas. As mesmas são reconhecidas pela SEHAB, conforme identificação de numeração das residências. Entretanto não estão identificadas como AEIS no novo Plano Diretor, nem mesmo como áreas e projetos habitacionais irregulares em conformidade com as caracterizações desse mesmo plano. As representações são desatualizadas, com base em levantamentos realizados em períodos anteriores e desconsideram o desenvolvimento urbano e econômico ocorrido nos últimos anos.

Para caracterizar as áreas irregulares invadidas e as áreas com loteamentos sem aprovação de projetos e registro oficial, foram realizados a partir da observação em campo os anexos III e IV. O primeiro representa as áreas irregulares caracterizadas pela SEHAB e repassadas para realização da pesquisa como único documento oficial sobre esse aspecto. O segundo identifica as treze áreas irregulares invadidas identificadas no decorrer da pesquisa e dez quadras com projeto de loteamento público sem registro oficial.

A contextualização para a elaboração do Plano Diretor não ocorreu a partir das situações reais existentes. O interesse público na promoção da regularização fundiária com a promoção da garantia ao direito social à moradia, a partir de definição de Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor, passou por uma “quimera fantasiosa” a respeito da demarcação das AEIS e áreas para regularização no Bairro Efapi.

As considerações de Villaça (1999, p.03) permitem a reflexão sobre a capacidade das elites políticas e das administrações públicas em criar e nutrir irrealidades sobre o desenvolvimento urbano, baseadas em ideias totalmente descoladas da realidade social. Esse aspecto promove a criação de medidas políticas inócuas com a inoperância dos serviços públicos prestados, promovendo o destino aos benefícios dos investimentos públicos aos promotores imobiliários em detrimento da população mais vulnerável.

A ilegalidade urbana tem sido provocada não só pela combinação entre a dinâmica dos mercados de terras e o sistema político, mas também pela ordem jurídica elitista e excludente ainda em vigor nos países em desenvolvimento como o Brasil (FERNANDES, 2007b, p. 51).

Ainda segundo esse autor, a busca por soluções inovadoras para as políticas de legalização fundiária, requer a compatibilização entre a promoção de segurança da posse com o reconhecimento de direitos sociais de moradia, promovendo a inclusão socioespacial através de estratégias de reforma urbana.

Para o atendimento às exigências da elite econômica e política, conforme Hass; Aldana, Badalotti (2010, p.111), o município de Chapecó seguiu o modelo capitalista de progresso, construindo historicamente, um padrão de desenvolvimento excludente e de segregação social. O Plano Diretor tem como um de seus objetivos o atendimento ao conjunto da população com a promoção da inclusão e diminuição das desigualdades, as situações encontradas nas áreas irregulares e regulares que fizeram parte da pesquisa no Bairro Efapi, não vislumbram esse objetivo do Plano Diretor. Foi possível observar que os problemas enfrentados pela população que vive na contramão das leis urbanísticas e conseqüentemente de muitas outras leis, acabam sendo ignorados, ou de certa forma, “maquiados” pelo plano diretor. A dificuldade de mensuração das áreas irregulares é uma problemática no município de Chapecó que torna a população totalmente alijada das políticas públicas.

As ocupações informais tornaram-se regra do modelo de desenvolvimento urbano, como acesso ao solo urbano e à moradia. Para Fernandes (2006, p. 50), confrontar de maneira exitosa esse fenômeno é um desafio aos formuladores de políticas públicas de forma a democratizar o acesso ao solo urbano. A dinâmica excludente do

mercado formal de terras e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais, tornam ainda maior os problemas causados pela informalidade fundiária. Com medidas insatisfatórias e programas fragmentados, as instituições estão tolerando esse crescente processo de ocupação informal. Respostas institucionais integradas são urgentes e precisam estar diretamente compatibilizadas com as políticas fundiárias, urbanas e fiscais, superando óbices como a capacidade institucional de ação, a necessidade de produção de informações coerentes, a realização adequada de cadastros, a quebra do retrógrado sistema de registro imobiliário e a inovação do obsoleto sistema jurídico.

Em que medida a inclusão social está sendo desenvolvida no município de Chapecó, com ações meramente pontuais, atendendo apenas as denúncias e solicitações de reformas? As desigualdades permanecem com moradias insalubres e ausência de projetos de regularização fundiária efetivos. As contradições encontradas nesse estudo de caso revelam a desarticulação das propostas de execução de políticas voltadas à resolução da problemática de regularização no município. O consenso para efetivação do tema regularização requer capacidade de gestão pública para a solução dos problemas elencados no decorrer desse estudo e sistematizados no apêndice G desse estudo. Com a responsabilidade de identificar e capacitar equipe técnica para de forma integrada, responder às necessidades específicas que exigem os processos de regularização fundiária.

Toda população tem direito à cidade, a uma moradia digna e ambientalmente saudável. Nesse sentido, as políticas públicas devem priorizar ações em áreas irregulares, garantindo o direito social à moradia àquelas pessoas que violaram a lei não como uma opção e sim por necessidade, como solução a ínfima produção habitacional para a população mais vulnerável, buscando consonâncias que multipliquem esforços e iniciativas para execução de ações com resultados positivos. O município de Chapecó necessita definir uma ampla e capacitada equipe de trabalho para a política de regularização fundiária, reconhecendo suas áreas irregulares com uma mensuração real desses locais. Elaborando o Plano Municipal de Regularização Fundiária com os objetivos e instrumentos legais para resolução dessa problemática e realização de ações preventivas que de fato supram as necessidades das famílias e garantam o uso social da propriedade da terra e ocupação do espaço urbano de forma democrática.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente demanda por habitação de interesse social surgiu com as transformações decorrentes do processo de urbanização e industrialização. Consequentemente, a ausência de projetos capazes de suprir essa demanda constituiu um processo segregativo de habitação, tendo como alternativa a ocupação de periferias com moradias insalubres em espaços irregulares. O direito à moradia é reconhecido juridicamente pela Constituição Federal de 1988, cabendo ao poder público o desenvolvimento de políticas para planejamento e controle da ocupação do solo urbano.

Historicamente o Estado direcionou investimentos em prol do desenvolvimento econômico em detrimento às políticas voltadas para classe trabalhadora, que realmente suprissem suas necessidades básicas como saúde, educação e habitação. Com ações autoritárias desconsiderando as causas dos problemas habitacionais o Estado na década de 30 desenvolveu práticas de exclusão das famílias dos centros urbanos, com ações meramente sanitaristas e de incentivos às empresas privadas de construção.

As práticas para habitação envolveram diversos programas como: Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), atuando nesse campo a partir de 1937; Fundação Casa Popular (FCP) em 1946; Fundação Leão XIII em 1947; Serviço de Recuperação das Favelas em 1952; Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Companhias de Habitação (COHAB) em 1964; Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), gerando recursos que passaram a financiar a habitação em 1966; Programa de Erradicação da Submoradia (PROMORAR) em 1979; porém, essas intervenções não construíram uma política eficiente para a problemática habitacional existente.

Na Nova República iniciada em 1985, as ações propostas pelo Estado são descentralizadas e a questão habitacional passa a ser atendida conforme as considerações da iniciativa privada.

Com a criação do Ministério de Bem Estar Social (MBES), em 1992, os programas Habitar Brasil e Morar Município passam a exigir recursos dos governos locais como contrapartida aos investimentos federais. Em 1995 novas linhas de financiamento são criadas, a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e da utilização do FGTS.

No ano de 2001 é elaborada a Política Nacional de Habitação (PNH), e aprovado o Estatuto da Cidade. O Ministério das Cidades é

criado no ano de 2003 e a aprovação da Política Nacional de Habitação ocorre em 2004. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 retoma o planejamento urbano e a realização de grandes obras de infraestrutura. A promulgação da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 torna a habitação e a regularização fundiária uma prioridade com incentivos à produção e requalificação dos imóveis urbanos e rurais. Com programas federais voltados aos segmentos da população mais vulneráveis, o direito social à moradia sofre mudanças significativas com a consolidação democrática e uma nova forma de desenvolvimento. Entretanto, os interesses produtivos e de acumulação do capital que historicamente prejudicaram a produção de habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda, dificultam na atualidade o planejamento e articulação de ações voltadas à ampliação do acesso a terra e a moradia digna.

Grande parte da população brasileira ainda não tem acesso à moradia e busca como alternativa as ocupações ilegais em áreas públicas e de preservação permanente. A regularização fundiária passa a estar inserida no cenário jurídico com a promulgação da Lei 11.977/2009, definindo instrumentos importantes para sua efetivação. Os municípios tornam-se os responsáveis pela elaboração de procedimentos e práticas para o enfrentamento das irregularidades fundiárias nos limites de seus territórios e tendo como desafio o planejamento urbano e instrumentalização para a efetivação da política urbana.

O processo de regularização fundiária em áreas públicas invadidas no Bairro Efapi em Chapecó, objeto dessa dissertação foi reconhecido e estudado no decorrer da pesquisa de campo e entrevistas, bem como no levantamento documental. Com o reconhecimento das áreas irregulares do Bairro Efapi e da atuação da fiscalização, foi possível identificar a dificuldade de acesso por parte das camadas mais vulneráveis da população às políticas públicas capazes de suprir a necessidade por moradia adequada, exemplo disso é o elevado número de ocupações clandestinas encontradas. As famílias não possuem seus direitos humanos fundamentais garantidos, sofrem com situação de risco e ausência de saneamento básico, água potável e energia elétrica. Outro aspecto destacado em entrevistas é o clientelismo político com a convivência de invasões e construções em áreas públicas.

A função de fiscal não é legitimada através de lei municipal específica e as ações de fiscalização são pontuais, não existe um planejamento e um trabalho preventivo. Os Gestores entrevistados destacam as ações de monitoramento e fiscalização nas áreas invadidas,

e o termo de ajuste de conduta assinado entre o município e as companhias fornecedores de água e energia elétrica, para auxiliar na diminuição das invasões, no entanto foi verificada a inoperância dessas ações, pois as invasões continuam ocorrendo. O município de Chapecó não possui uma mensuração de dados sobre as áreas públicas irregulares no Bairro Efapi e as respostas obtidas quanto a esse aspecto foram contraditórias.

Os processos de regularização fundiária realizados no Bairro Efapi após a implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial em 2004 foram ínfimos, sem trabalho social, com ações estanques e sem a participação efetiva da população envolvida. Voltados diretamente aos contratos habitacionais sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação, com ações pontuais sem o desenvolvimento de ações interdisciplinares com as demais secretarias e sem a continuidade nas ações. Não existe compreensão sobre os processos de regularização fundiária, há um desconhecimento sobre a questão e aos técnicos que estão diretamente ligados a essa problemática não é possibilitada capacitações. Verificado que efetivamente, um processo integrado com a participação dos moradores e das secretarias municipais visando o desenvolvimento global da área regularizada não ocorreu no Bairro Efapi, não constam nos registros oficiais e não são reconhecidos pelas diferentes secretarias municipais.

A identificação das práticas de regularização fundiária a partir das secretarias municipais diretamente envolvidas com essa questão possibilitou o reconhecimento da falta de continuidade dos processos, ausência de trabalho articulado, falta de informações e capacitação sobre regularização. Os instrumentos definidos em leis federais e no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Desenvolvimento de 2004, como o direito de preempção e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), não foram utilizados. O atual plano diretor não contemplou o reconhecimento das áreas irregulares invadidas recentemente e desconsiderou a priorização das mesmas como áreas de interesse social. Alguns gestores entrevistados afirmam que não ocorrem invasões desde 2004, porém foram encontradas outras áreas invadidas que não estão demarcadas no novo Plano Diretor de Chapecó.

Fatidicamente o interesse público para a regularização fundiária não considerou no Plano Diretor de 2014 as situações irregulares existentes, inibindo com isso a promoção da garantia ao direito social à moradia. O que existe é a criação de irrealidades sobre a regularização fundiária de interesse social. O mercado imobiliário domina o desenvolvimento urbano no município de Chapecó, e a função social da

propriedade é garantida àqueles que possuem condições de pagar por ela. A democratização do espaço urbano foi citada no decorrer da pesquisa, porém ela é exclusiva apenas para alguns segmentos da sociedade.

O município de Chapecó está provido de servidores comprometidos com as funções a serem desempenhadas, principalmente na Secretaria de Habitação, responsável pelas questões de regularização fundiária, entretanto a falta de decisão política e de planejamento das ações causa a inoperância do trabalho desenvolvido. Os ínfimos processos de regularização fundiária foram realizados de forma impositiva e burocrática, atendendo às necessidades definidas pelo poder público em detrimento às reais demandas da população atingida. Não existe um banco de dados mensurando as áreas irregulares e aquelas regularizadas, os dados reais são maquiados e o agravamento da informalidade aumenta enquanto as famílias têm infringido o seu direito à moradia.

É responsabilidade do poder público e nesse caso do município de Chapecó, reforçar de forma integrada ações que respondam às necessidades da regularização fundiária, entendendo que os problemas gerados pela informalidade limitam o desenvolvimento urbano democrático. Para isso é necessário que o Plano Diretor não passe novamente por dez anos de promulgação sem que seus objetivos sejam efetivamente praticados. Que uma ampla equipe de trabalho seja criada para atender especificamente às questões de regularização, planejando, orientado e fiscalizando em conjunto com a sociedade para fazer cumprir a política de regularização fundiária, garantindo a função social da propriedade da terra. O Plano Diretor possui uma gama de instrumentos para regularização fundiária com objetivos que possibilitam o enfrentamento dessa problemática, para isso é necessária uma decisão política e ações planejadas para práticas efetivas com a participação das famílias que vivenciam essa situação.

A preocupação enquanto profissional pela política de habitação e regularização fundiária foi o fundamento desse estudo. A pesquisa realizada possibilitou o reconhecimento de uma política pública legitimada, mas que de fato não é oportunizada à população que mais necessita. Os profissionais possuem sua potencialidade técnica e atuação limitada pelo desenvolvimento de práticas de regularização inoperantes. Espera-se que a proposição aqui estabelecida não seja finita, mas que possa contribuir para a gestão de novas ideias e novas pesquisas, ampliando os estudos científicos sobre essa problemática histórica que permanece na atualidade das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALBA, Rosa Salete. As agroindústrias e a produção do espaço urbano de Chapecó. **Revista Cadernos CEOM**, v.15, n. 14, Dez. 2001. p. 301-326. Disponível em:<<http://www.bell.unochapeco.edu.br/revistas>>. Acesso em: 25 jun.2015.

ALBA, Rosa Salete; SANTOS, Verenice Fátima S. dos. Chapecó no contexto da migração campo/cidade. **Revista Cadernos CEOM**, v.16, n. 15, Jun. 2002. p. 311-338. Disponível em: <<http://www.bell.unochapeco.edu.br/revistas>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BARON, Cristina M<sup>a</sup> Perissionotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. **Revista Tópos**. São Paulo. V. 5, n. 02, 2011. p. 102-127. Disponível em:<<http://www.revista.fct.unesp.br>>. Acesso em: 03 mar.2015.

BATAGLIN, Eliane Fátima. O desenvolvimento urbano do oeste de Santa Catarina. In: THEIS, Ivo M. (org.) **Desenvolvimento local/regional na periferia do capitalismo mundializado: estudos de caso em Santa Catarina**. Blumenau, Edifurb, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação da Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Editora Liberdade/FABESP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo**. 1, São Paulo, 2008. p. 70-104. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.ub>>. Acesso em: 29 abr.2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano nacional de habitação**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei 11.977/2009**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Pac**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 06 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 1.749, aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em:<<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto Lei nº 9.218, autoriza a instituição da Fundação Casa Popular**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:<<http://www.legissenado.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 4.380. Institui o Sistema Financeiro de Habitação e cria o Banco Nacional da Habitação (BNH)**. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 5.107, cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**. Brasília, 1966. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 2.291. Extingue o Banco Nacional da Habitação (BNH)**. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. Decreto nº 591, 1992. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 26, altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Brasília. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set.2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.220, dispõe sobre a concessão de uso especial de moradia**. Brasília. 2001. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 10.257, Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, julho de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP**. Brasília, março de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 08 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 11.977, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília, julho de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 12.424, altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília, junho de 2011.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASILEIRA, Arquitetura. **Movimento Moderno**. Disponível em: <<http://www.arquiteturadobrasil.wordpress.com>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

CALDAS, Nisimar M. Pérez. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. São Paulo, 2009.

CHAPECÓ, **Histórico**. Disponível em: <<http://www.chapeco.sc.gov.br/>> Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.chapeco.sc.gov.br/>> Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de diretor de desenvolvimento territorial de Chapecó (PDDTC)**. Lei Complementar nº 202, janeiro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor de Chapecó (PDC)**. Lei Complementar nº 541, novembro de 2014.

CIRNE, João R. M. **Direito à moradia**. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>>. Acesso em: 10mar. 2015.

COSTA, Fernanda C. Vieira Da. et al. **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. 2002.

DINIZ, Célia Regina; SILVA, Iolanda Barbosa. **Metodologia Científica**. Campina Grande, Natal: UEPB/UFRN, 2008.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Planejamento de Políticas Públicas (PPP), nº 34, jan./jun.2010. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 15 jun.2015.

DUARTE, Maurizete P. Loureiro. **Estado e habitação popular: o ideário da casa própria na era Vargas**. In: XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador, 2011.

FACCO, Janete; FUJITA, Camila; BERTO, James Luiz. Agroindustrialização e urbanização de Chapecó-SC (1950 – 2010): uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais. **REDES – Revista de Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul, v.19, n.1, jan./abr. 2014. p. 187-215. Disponível em: <<http://online.unisc.br>>. Acesso em: 24 jun.2015.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições**. OCULUM ENSAIOS. Revista de arquitetura e urbanismo. Nº 06, 2006. p. 48-57. Disponível em: <<http://www.periodicos.puc.br>>. Acesso em: 29 set. 2014.

ERREIRA, Andressa Rosa. **Programa de combate ao déficit habitacional brasileiro**. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil**. São Paulo, 2008.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria. **Os planos diretores e os limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC)**. Chapecó, Argos, 2010.

MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: 2000, Vozes, Coleção Zero à Esquerda.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois. In: SADER, Emir. (org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: FLACSO, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 13 set. 2013.

PAIM, Elison Antônio. Aspectos da construção histórica da região oeste de Santa Catarina. **Revista Saeculum. Paraíba**. nº. 14, jan./jun. 2006. p.121-138. Disponível em: <<http://www.periódicos.ufpb>>. Acesso em: 25 jun.2015. Tese, 214p. Universidade de São Paulo.

POPULAR, União Nacional por Moradia. **Programas Habitacionais**. Disponível em: <<http://www.unmp.org.br>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

RECHE, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó, SC**. Florianópolis, 2008. Dissertação, 154f. Universidade Federal de Santa Catarina.

REYDON, Bastiaan Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, Pedro. (org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: MDA, 2007.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. Assistência social ou controle socioespacial: uma análise das espacialidades políticas da Fundação Leão XII sobre as favelas cariocas (1947-1962). **Revista Espacialidades**. v.6, n.5. 2013.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras. Habitação e Especulação: o direito à moradia e os movimentos populares**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, v.1, n. 13. 2011.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**, Políticas sociais, acompanhamento e análise. 2006.

SARLET, Ingo W. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista direito e democracia**, universidade luterana do Brasil. Canoas: Ed. ULBRA, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes Da. As condições institucionais na elaboração do plano diretor de Chapecó-SC: a valorização da participação popular. **Anais**, Encontros Nacionais da ANPUR. V.15, 2013. Disponível em: <<http://unuhospdagem.com.br/revista>>. Acesso em: 23 jul.2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas S.A, 1987.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 237-247. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01\\_b.html](http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_b.html)>. Acesso em: 10 de jul. 2015.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. Edição do autor. São Paulo: 1ª edição, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br>>. Acesso em: 17 de set. 2013.

WERLANG, Alceu Antônio. **Disputas e ocupação do espaço no oeste catarinense: a atuação da Companhia Territorial Sul Brasil**. Chapecó: Argos, 2006.

