



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FLORIANÓPOLIS-SC: O PROGRAMA FLORIPA REGULAR E CASO DA COMUNIDADE PAPAQUARA

Ana Paula Cabral dos Santos¹

Eduarda Vieira Florindo²

Danielly Vitória Clezar Inácio³

Samuel Steiner dos Santos⁴

A ocupação da cidade de Florianópolis, assim como em muitas cidades latino-americanas, apresenta uma expressiva mancha urbana informal. Em 2016, cerca de 36% do território urbanizado do município correspondia a áreas informais (FLORIANÓPOLIS, 2020)⁵, resultado de parcelamentos clandestinos e irregulares realizados em desacordo com a legislação urbanística. A ocupação do território de Florianópolis foi fortemente influenciada por suas características ambientais, como o território insular, a topografia acidentada, diversidade de biomas e unidades de proteção de características diversas, mas também históricas e socioespaciais. Dentre as numerosas áreas de ocupação irregular do município está a comunidade Papaquara, que começou a consolidar-se no território no início dos anos 2000, localizada no bairro Vargem Grande, no norte da ilha de Santa Catarina. A comunidade se insere em uma localização privilegiada, próxima a importantes equipamentos urbanos, como a Unidade de Pronto Atendimento Norte da Ilha (UPA Norte), o Centro de Saúde Canasvieiras, a Escola de Ensino Médio Jacó Anderle e o principal equipamento de transporte público da região, o Terminal Integrado de Canasvieiras.

Figura 01 – Localização da Comunidade Papaquara e Mapa de Condicionantes de Risco.

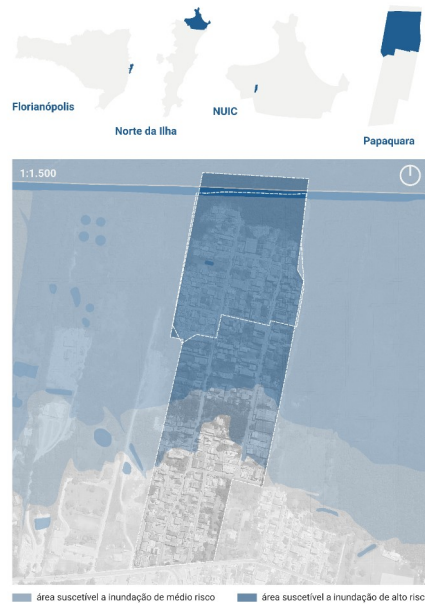
1 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Especialização Residência em ATHIS, cabral.ana2000@gmail.com.

2 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Especialização Residência em ATHIS, eduardavieirafl@gmail.com.

3 Arquiteta Urbanista, Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Especialização Residência em ATHIS, daniellynacio@gmail.com.

4 Professor Doutor, Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, samuel.steiner@ufsc.br.

5 FLORIANÓPOLIS. **Texto base da 6ª Conferência da Cidade de Florianópolis:** função social da cidade e da propriedade – gestão territorial: como estamos fazendo e onde queremos chegar? Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis; IPUF; SMDU, 2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em informações de SIG.

A comunidade Papaquara, apesar de incluída no perímetro urbano desde 1999, enfrenta dificuldades comuns aos territórios de vulnerabilidade socioespacial e considerados “fora da lei” (ROLNIK, 1999)⁶. De acordo com o Censo 2022 (IBGE), a comunidade possui cerca de 214 domicílios e é composta por mais de 600 moradores. No entanto, o acesso às infraestruturas urbanas básicas permanece precário, sendo em grande parte viabilizado por meio de práticas de clientelismo político. A esse cenário se soma um agravante: a localização da comunidade em área de alta suscetibilidade a inundações, devido à sua proximidade com o Rio Papaquara — o que configura a principal vulnerabilidade enfrentada pelos moradores. A comunidade não é reconhecida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor em vigor, cuja última revisão foi aprovada em 2023. De acordo com a Constituição de 1988, o Plano Diretor deve concretizar a função social da cidade, orientando processos de regularização fundiária e identificando áreas prioritárias para o enfrentamento das irregularidades urbanas. Nesse sentido, constata-se que o município de Florianópolis desconsidera tais diretrizes, aprofundando a exclusão territorial vivenciada pelos moradores da área. Diante dessa realidade de invisibilização, impõe-se a necessidade de uma reflexão acerca dos programas de regularização fundiária vigentes no município. Dessa forma, destaca-se a implementação do Programa Floripa Regular a partir do ano de 2023, que dentre diferentes modalidades de regularização fundiária, destaca-se o Programa Lar Legal. Criado

⁶ROLNIK, Raquel. **Para além da lei**: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886–1936). In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de et al. (org.). *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 22.



em 1999, o Programa é uma iniciativa do Poder Judiciário de Santa Catarina, apresentado como um instrumento especial de jurisdição voluntária, para a conferência de título de propriedade imobiliária para a população de baixa renda, em áreas urbanas já consolidadas e integradas à cidade (SELL, 2020 apud TONELI; AMARANTE, 2024)⁷. Contudo, a centralidade do programa no Poder Judiciário evidencia uma tecnocracia jurídica que pouco dialoga com as demandas sociais mais amplas e com as políticas públicas integradas. Essa abordagem limitada não é suficiente para enfrentar os problemas estruturais da exclusão territorial, como a falta de infraestrutura adequada, o risco ambiental e a ausência de políticas urbanas inclusivas.

Outro instrumento de regularização fundiária oferecido pelo Programa Floripa Regular é a REURB-S (Regularização Fundiária Urbana Social), modalidade prevista na Lei Federal nº 13.465/2017, que trata da regularização de núcleos urbanos informais consolidados (NUIC). Por se tratar da modalidade social, destina-se especificamente a territórios ocupados pela população de baixa renda. Nesse contexto, ressalta-se a importância de trazer à lume o conceito de regularidade fundiária plena, fundamentado na Lei nº 11.977/2009 e defendido pela autora Betania Alfonsin (2007)⁸. O conceito enfatiza a necessidade de uma abordagem integrada, que considere todas as dimensões: jurídica, urbanística, social e ambiental, assegurando que a regularização fundiária não se limite a uma simples formalização da posse, mas que realmente promova melhorias efetivas nas condições de vida dos moradores.

Na comunidade do Papaquara, o processo de regularização fundiária foi solicitado pela Defensoria Pública, em 2022, após um pedido de reintegração de posse motivado pela ocupação de um imóvel vizinho, reivindicado pela proprietária desde 2016. Em 2018, a Defensoria passou a defender 34 famílias de baixa renda contra essa ação. Foi apresentada contestação pedindo a usucapião coletiva ou individual. Em audiência no ano seguinte, firmou-se um acordo que resultou na doação de 6.638,02m² da área ocupada. Ressalta-se que a comunidade Papaquara é mais extensa, e a solicitação, em primeiro momento, abordou especificamente um recorte delimitado. A Defensoria, via NUHAB, requereu à Prefeitura a regularização por meio do Programa Lar Legal, mas em 2022 a FLORAM apontou restrições ambientais na área, inviabilizando essa modalidade segundo a Resolução Municipal n. 8/2014. Foi então indicado que a regularização deveria ocorrer via REURB, conforme as Leis

7 SIQUEIRA, Marina; AMARANTE, Victor. **Regularização fundiária urbana: uma comparação entre o Programa Lar Legal e a REURB Social**. In: CANELLA, Francisco; PERES, Lino Fernando Bragança (org.). Moradia e habitação em Santa Catarina: crítica da política habitacional – as lutas por moradia em Santa Catarina. v. 1. Florianópolis: Editora UDESC, 2024. p. 154–172.

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



13.465/2017 e 12.651/2012 (Código Florestal). Considerando que o argumento central para a negativa da aplicação do Programa Lar Legal foi a existência de restrições ambientais, buscou-se analisar o mapeamento de suscetibilidade utilizado como base técnica pela prefeitura municipal. A análise do mapeamento técnico (Figura 01) mostrou que parte da área tem alta suscetibilidade a inundações (cotas entre 1 e 6 metros), áreas intermediárias com necessidade de planejamento para mitigações, e outras partes com baixa suscetibilidade, aptas para urbanização.

Após reconhecimento da Prefeitura de Florianópolis da necessidade de intervenção urbana e delimitação do polígono para REURB, em 2023 a Defensoria solicitou a regularização fundiária via REURB-S. A Diretoria de Regularização Fundiária reforçou que a área apresenta complexidades ambientais e de risco, exigindo estudos específicos para um projeto qualificado que respeite as legislações vigentes e atenda às necessidades das famílias. Apesar do reconhecimento da demanda, o município alegou impossibilidade de atendimento imediato devido a contratos vigentes para regularização de outros núcleos prioritários, conforme o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de 2012.

Com base no levantamento dos documentos técnicos e cartográficos, foi possível verificar a incorporação progressiva do caso no debate sobre as limitações e potencialidades da política fundiária municipal. A resposta da Prefeitura Municipal, apesar de inicialmente negativa à proposta de regularização via Lar Legal, implicou o reconhecimento do núcleo como área passível de intervenção por meio da REURB, conforme previsto na Instrução Normativa PMF/GAPRE/REURB nº 001/2023 e no Decreto Municipal nº 25.378/2023. O reconhecimento institucional do direito à permanência da comunidade marca um avanço importante no campo jurídico e político. Os resultados da pesquisa reafirmam a centralidade do papel da Defensoria Pública na mediação entre os direitos coletivos à moradia e os entraves normativos da política urbana. Destacam-se ainda as dificuldades enfrentadas na efetivação dos projetos de regularização fundiária em contexto de restrições ambientais, característica comum à parte relevante das comunidades urbanas informais do país. Esta situação exige um aprofundamento tanto dos estudos técnicos necessários à mitigação do risco, mas também a necessidade de avanço nos parâmetros normativos e da estrutura institucional da prefeitura. A legislação vigente, embora forneça uma base para o desenvolvimento de projetos e análises, apresenta certa rigidez que, muitas vezes, não contempla as especificidades de comunidades informais. A pesquisa evidencia ainda a necessidade de luta por uma regularização plena como instrumento de serviço à política urbana ampliada que garanta a qualidade de vida de pessoas que se encontram em situações



precárias, com o direito à titulação, mas também à moradia digna, à infraestrutura e ao reconhecimento social e territorial das populações envolvidas. Cabe destacar ainda a relevância do debate para a comunidade de estudo, a pesquisa também tem potencial de ser referência para outros estudos em outras comunidades e cidades brasileiras que enfrentam desafios da implementação da regularização fundiária, principalmente em áreas de risco e que os instrumentos jurídicos não são suficientes.

REFERÊNCIAS

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

FLORIANÓPOLIS. **Texto base da 6ª Conferência da Cidade de Florianópolis:** função social da cidade e da propriedade – gestão territorial: como estamos fazendo e onde queremos chegar? Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis; IPUF; SMDU, 2020.

SIQUEIRA, Marina; AMARANTE, Victor. **Regularização fundiária urbana:** uma comparação entre o Programa Lar Legal e a REURB Social. In: CANELLA, Francisco; PERES, Lino Fernando Bragança (org.). Moradia e habitação em Santa Catarina: crítica da política habitacional – as lutas por moradia em Santa Catarina. v. 1. Florianópolis: Editora UDESC, 2024. p. 154–172.

ROLNIK, Raquel. **Para além da lei:** legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886–1936). In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de et al. (org.). MetrÓpole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 22.