

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

TEREZA CRISTINA SILVÉRIO COUTO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA PARA FINS
HABITACIONAIS: CRITÉRIOS E DESAFIOS PARA APLICAÇÃO EM
JOINVILLE**

CURITIBA

2024

TEREZA CRISTINA SILVÉRIO COUTO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA PARA FINS
HABITACIONAIS: CRITÉRIOS E DESAFIOS PARA APLICAÇÃO EM
JOINVILLE**

**SOCIAL FUNCTION OF URBAN PROPERTY FOR HOUSING PURPOSES: CRITERIA AND
CHALLENGES FOR APPLICATION IN JOINVILLE.**

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do título de Mestre em em Planejamento
e Governança Pública da Universidade
Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Orientadora: Profa. Dra. Simone Aparecida Polli.

CURITIBA

2024



[International 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



TEREZA CRISTINA SILVERIO COUTO

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA PARA FINS HABITACIONAIS: CRITÉRIOS E DESAFIOS PARA APLICAÇÃO EM JOINVILLE

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 16 de Outubro de 2024

Dra. Simone Aparecida Polli, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Anderson Dias De Almeida Proenca, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Daniele Regina Pontes, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 16/10/2024.

Dedico este trabalho a minha avó
Terezinha (*in memoriam*), por me
presentear com seu nome e sua garra.

AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos a três pessoas que estiveram na minha vida desde o dia que eu nasci. Minha base e meu alicerce, mãe, pai e May, sem vocês nada faria sentido. A minha mãe Olivia, agradeço por sempre permitir meu crescimento. Que nunca lhe falte a determinação que sempre demonstrou. Ao meu pai, Edson agradeço pelo incentivo. Sem precisar falar nada sei que todos os meus sonhos serão seus sonhos também. A minha irmã Mayara agradeço pela parceria. Feliz quem pode ter no irmão seu melhor amigo, e na família que ela construiu um verdadeiro reduto de amor - Jonas, Luisa e Aurora amo vocês.

Um agradecimento especial ao meu marido Daniel. Como eu te amo. Certamente meu maior confidente, muito obrigada por todo o apoio e por segurar minha mão durante toda essa caminhada. A vida é muito mais feliz e fácil ao seu lado.

Agradeço também aos meus amigos de trabalho da Secretaria de Habitação do município de Joinville. Compartilhar o dia-a-dia com vocês, discutir e implementar políticas públicas voltadas à Habitação tem sido uma experiência enriquecedora, esse trabalho tem muito dessa trajetória. Não posso deixar de citar nominalmente meu amigo Mestre Osmar Leon Silivi, por todo conhecimento compartilhado e ajuda nas discussões que moldaram esse trabalho, obrigada.

Voltando ao início dessa caminhada de especialização, agradeço ao colega que trabalhou comigo no município de Garuva e que me apresentou o mestrado de Planejamento e Políticas Públicas do PGP e incentivou para seguir esse caminho Daniel Heinig e também a minha amiga Iasmyn que esteve ao meu lado me incentivando no início desse desafio.

Agradeço a todos os amigos de curso e professores do programa que de forma unânime agregaram conhecimento, grandes debates e ampliaram meu olhar à políticas públicas, gestão e governança. Em especial a minha orientadora - Simone Poli, que sempre estendeu minha visão e me incentivou a buscar mais conhecimento, obrigada por toda orientação, palavras de incentivo e condução, seu trabalho foi extraordinário.

Por fim agradeço a Deus, que sempre me ouviu e me confortou em todos os momentos e que me deu forças para concluir este trabalho.

RESUMO

COUTO, Tereza Cristina Silvério. **Função Social da Propriedade Urbana para fins Habitacionais: Critérios e Desafios para Aplicação em Joinville**. 2024. 110f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2024.

Segundo o Estatuto das Cidades a função social da cidade e da propriedade deve estar definida no Plano Diretor Municipal. Geralmente os planos diretores definem-a de forma genérica, sem oferecer condições de aplicabilidade deste importante princípio que aponta a forma na qual a propriedade urbana cumpriria sua função social em detrimento aos interesses individualizados de crescimento urbano. Esta dissertação analisa como a função social pode ser aplicada nas cidades, explorando o impacto da especulação imobiliária na destinação adequada das propriedades e suas consequências no acesso à moradia digna e infraestrutura básica. O estudo de caso utilizado é o município de Joinville (SC), cujas legislações vigentes, cujas áreas que não cumprem a função social e cujos novos métodos de aplicação são analisados. Analisando os dados de renda das famílias, preço da terra, dos vazios urbanos, do crescimento populacional, do déficit habitacional e da irregularidade urbanística chega-se à conclusão da contradição urbana na forma de produção das cidades. De um lado o crescimento urbano é comandado pelo mercado imobiliário e de outro lado cresce a informalidade urbana, geralmente em áreas de fragilidades ambientais. Tudo isso, compromete o direito à moradia digna, meio ambiente saudável e o direito à cidade. A pesquisa evidencia uma elevada demanda habitacional em Joinville e conclui propondo a implementação de um conjunto de medidas estratégicas para a construção de uma política efetiva de função social da propriedade sendo estas: criação do banco de terras públicas, não extensão do perímetro urbano, nova política fundiária urbana, ocupação de grandes "glebas" vazias e implementação do IPTU progressivo.

Palavras-chave: Função social da propriedade. Habitação de interesse social. Moradia. Especulação imobiliária.

ABSTRACT

COUTO, Tereza Cristina Silvério. **Social function of urban property for housing purposes: criteria and challenges for application in Joinville**. 2024. 39f. Partial Exam (Master in Planning and Public Governance) – Federal University of Technology - Paraná. Curitiba, 2024.

According to the Statute of Cities, the social function of the city and property must be defined in the Municipal Master Plan. Master plans generally define it in a generic way, without offering conditions for the applicability of this important principle that indicates the way in which urban property would fulfill its social function to the detriment of individualized interests in urban growth. This dissertation analyzes how the social function can be applied in cities, exploring the impact of real estate speculation on the proper destination of properties and its consequences on access to decent housing and basic infrastructure. The case study used is the municipality of Joinville (SC), whose current legislation, whose areas do not fulfill the social function and whose new methods of application are analyzed. Analyzing data on family income, land prices, urban voids, population growth, housing deficit and urban irregularity, we come to the conclusion of the urban contradiction in the way cities are produced. On the one hand, urban growth is controlled by the real estate market and on the other hand, urban informality grows, generally in areas of environmental fragility. All of this compromises the right to decent housing, a healthy environment and the right to the city. The research shows a high housing demand in Joinville and concludes by proposing the implementation of a set of strategic measures for the construction of an effective policy for the social function of property, namely: creation of a public land bank, non-extension of the urban perimeter, new urban land policy, occupation of large empty "plots" and implementation of progressive urban tax.

Keywords: Social function of property. Social interest housing. Home. Real estate speculation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Roteiro metodológico de pesquisa para o cumprimento dos objetivos específicos	21
Quadro 2 - Resumo bibliométrico de pesquisa nos portais CAPES e BiblioTec	22
Quadro 3 – Relação de teses	23

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Percentual de pessoas de baixa renda com base na renda domiciliar individual	50
Gráfico 02 - Distribuição de renda pelo coeficiente de Gini em Joinville, Santa Catarina e Brasil	51
Gráfico 03 – Série histórica do Perímetro Urbano, Área de Expansão Urbana e População.	58
Gráfico 04 - Distribuição de renda por faixa salarial	69
Gráfico 05 - Número de lotes por tamanho em m ²	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo do produto interno bruto (PIB) e do PIB <i>per capita</i> : Joinville × Santa Catarina × Brasil	48
Tabela 2 – Renda domiciliar individual média: Brasil × Santa Catarina × Joinville	48
Tabela 3 – População de Joinville (SC) estimada: 1950–2024	52
Tabela 4 – Crescimento populacional de Joinville (SC): 1950 a 2024	52
Tabela 5 – Série histórica de perímetros urbanos, suas respectivas áreas e a população do município de Joinville	56
Tabela 06 - Déficit habitacional de Joinville, por característica, 2017-2021	60
Tabela 7 - Déficit Habitacional Joinville	62
Tabela 08 - Total de Habitação subnormais levantadas	63
Tabela 09 - Distribuição de renda por faixa salarial por bairro	67
Tabela 10 - Maiores proprietários de imóveis vazios do município de Joinville	73
Tabela 11 - Estimativa de lotes irregulares por bairro	78
Tabela 12 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área urbana e expansão urbana	89
Tabela 13 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área urbana	90
Tabela 14 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área municipal	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Mapa do Perímetro Urbano e Expansão Urbana de Joinville/SC	47
Figura 02 – Distribuição de renda domiciliar na área urbana do município de Joinville	66
Figura 03 – Identificação dos imóveis vazios do município de Joinville.	74
Figura 04 – Identificação dos preços de mercado no município de Joinville.	76
Figura 05 - Identificação do crescimento não ordenado - núcleos urbanos informais no município de Joinville	80
Figura 06 - Identificação da Infraestrutura básica no município de Joinville.	82
Figura 07 – Identificação das áreas para aplicação Lei Municipal 524/2019	85
Figura 08 – Análise das Áreas para aplicação Lei Municipal 524/2019 x áreas bem infraestruturadas e com alto valor de terra	95

LISTA DE SIGLAS

HIS	Habitação de interesse social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
PIB	Produto Interno Bruto
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PHIS	Plano de Habitação de Interesse Social de Joinville
AEU	Área de Expansão Urbana
PIEPUR	Plano de Infraestrutura e Equipamentos Públicos Urbano e Rural do Município de Joinville
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	14
1.2. QUESTÃO CENTRAL	16
1.3. OBJETIVOS	17
1.3.1. Objetivo Geral	17
1.3.2. Objetivos Específicos	17
1.4. ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	17
1.5. CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA	18
1.6. METODOLOGIA	19
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	24
2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL	26
2.3. A FUNÇÃO SOCIAL E O DIREITO À MORADIA	30
2.3.1. Políticas Habitacionais no Brasil	33
2.4. O VALOR DA TERRA URBANA	35
2.4.1. Especulação Imobiliária	38
2.5. INSTRUMENTOS PARA ALCANÇAR A FUNÇÃO SOCIAL	41
2.5.1. Instrumentos do Estatuto da Cidade	41
2.5.2. Outros instrumentos aplicáveis	44
3. O MUNICÍPIO DE JOINVILLE (SC)	46
3.1. CRESCIMENTO POPULACIONAL	51
3.2. HISTÓRICO E ESTRUTURAÇÃO URBANA DA CIDADE	53
3.3. O PROBLEMA DA HABITAÇÃO EM JOINVILLE	58
3.3.1. Distribuição da Renda Domiciliar	64
3.3.2. Identificação dos imóveis vazios — (definição de vazio para Joinville)	71
3.3.3. Identificação dos preços de mercado no município de Joinville	75

3.3.4. Identificação do crescimento não ordenado - núcleos urbanos informais	77
3.3.5. Identificação da Infraestrutura básica	81
3.4. FUNÇÃO SOCIAL EM JOINVILLE	83
4. ANÁLISE DA ÁREA URBANA	86
4.1. ANÁLISE DAS ÁREAS IRREGULARES EM COMPARAÇÃO A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	86
4.2. ANÁLISE DA IRREGULARIDADE URBANA EM COMPARAÇÃO AO PREÇO DA TERRA DE JOINVILLE	87
4.3. USOS POSSÍVEIS PARA OS IMÓVEIS VAZIOS	88
4.4. CÁLCULO DA QUANTIDADE DE LOTES PARA SUPRIR A DEMANDA HABITACIONAL	91
4.5. CONSTRUÇÃO DE ELEMENTOS PARA UMA POLÍTICA DA FUNÇÃO SOCIAL PARA JOINVILLE	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	101
ANEXO	106

1. INTRODUÇÃO

1.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A falta de alternativas habitacionais - seja por falta de políticas públicas ou devido ao mercado formal especulativo - leva à produção informal da moradia em áreas ambientalmente frágeis, resultando em alta vulnerabilidade a calamidades naturais, falta de oportunidades de trabalho, transporte, educação, saúde e aumento da violência. Apesar de existirem formas genuínas de urbanidade nas favelas, as deficiências, especialmente a falta de infraestrutura básica, são predominantes (Ferreira, 2012).

O princípio da função social da propriedade é a exigência de que todo bem imóvel tenha uso condizente com o coletivo – que esteja de acordo com a localidade em que está inserida, compatível com a infraestrutura e com os serviços disponíveis.

Essas duas realidades, de áreas com boa infraestrutura sem o cumprimento da função social e áreas desfavorecidas de infraestrutura e muitas vezes em risco – em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental, onde reside uma população sem acesso a outra realidade – são a expressão das contradições da formação das cidades capitalistas.

No Brasil foi observada pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 a função social como condição ao direito à propriedade. Ela determinava que a propriedade urbana ou rural deveria, além de servir aos interesses do proprietário, atender às necessidades e aos interesses da sociedade. Na Constituição de 1988, vê-se a importância da função social da propriedade em vários artigos, começando pelo artigo 5º, que traz, logo após a garantia do direito de propriedade, um inciso que impõe uma limitação: a propriedade atenderá à sua função social. Também se verifica que o direito fundamental à moradia está hoje incluído na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que o incluiu no artigo 6º.

A função social da propriedade e o direito à moradia estão coligados principalmente na área urbana das cidades, visto que para alcançar o direito fundamental à moradia a função social da propriedade urbana deve ser respeitada em todos os aspectos.

Em cumprimento aos artigos 182 e 183 da mesma Constituição, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 2001 (o Estatuto da Cidade), responsável por instituir diretrizes de execução das políticas públicas habitacionais do país.

O marco legal urbanístico brasileiro conta com um conjunto de instrumentos que refletem os conteúdos da agenda do direito à cidade, avançando no reconhecimento da função social da terra e da cidade. O Estatuto da Cidade oferece uma gama de instrumentos que os municípios podem aplicar para evitar a exclusão social e garantir o direito à cidade (Brasil, 2001).

Os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade para indução do desenvolvimento urbano e tributário visam refrear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade (Ferreira, 2005). Direito de preempção, regularização fundiária, edificação e utilização compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo e zonas especiais de interesse social são alguns desses instrumentos. Muitos deles já estão descritos nos planos diretores dos municípios, porém são pouco implementados. Há a necessidade de que tais dispositivos sejam efetivamente aplicados, juntamente com políticas habitacionais efetivas, para corrigir as distorções existentes e ampliar o acesso de todo cidadão a seus direitos básicos.

Na Lei Complementar municipal nº 620, que revisa e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, tem-se no capítulo II, “Da Promoção Social”, Seção I, “Da Habitação”, as diretrizes, as ações e os instrumentos objetivando viabilizar o acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, promovendo ações para regularização fundiária, mediante instrumentos e ações urbanísticas, jurídico-fundiárias, ambientais e sociais (Joinville, 2022).

Com base no último censo - 2022, Joinville (SC) teve aumento populacional de 19,61% – mais 101.035 moradores no município –, em relação ao censo de 2010 (IBGE, 2023). Isso representa o segundo maior crescimento em números brutos em Santa Catarina e o 13º maior do Brasil. Todavia, a oferta de moradias pelo mercado imobiliário não é condizente com o rendimento da população. A produção estatal não dá conta de oferecer áreas urbanizadas para a população devido os preços da terra e da infraestrutura necessária. Essa demanda surge por meio da falta de

regulação da terra, do valor do imóvel infraestruturado e da falta de oferta de moradia para a população de baixa renda.

Ao longo deste trabalho, são vistos o conceito da função social da propriedade em termos teóricos e os desafios de sua aplicação em Joinville, tendo como base o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município. Ao mesmo tempo, será analisado o problema da habitação de interesse social em Joinville, apontando para o problema da falta de crescimento em áreas já estruturadas e em contraponto o crescimento da *cidade informal* em áreas não próprias para a estruturação da cidade.

Para apresentar essa realidade, o recorte metodológico do trabalho limita-se à área urbana do município de Joinville.

1.2. QUESTÃO CENTRAL

A oferta de infraestrutura heterogênea presente nas cidades brasileiras demonstra que a desigualdade social se mostra em todos os aspectos da sociedade. Como o Estado pode atuar para que as áreas bem localizadas e infraestruturadas possam ser ocupadas para fins de habitação social na intenção de cumprir a *função social da propriedade*?

Quais são as diversas visões sobre função social existentes no Brasil e os empecilhos para sua aplicação?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

Analisar a contradição territorial entre situação habitacional e os imóveis vazios em Joinville a fim de construir recomendações para a operacionalização da função social no município.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Compreender os matizes que a função social da propriedade assume e os desafios para sua implementação nas cidades brasileiras;
- Compreender o que diz a literatura especializada sobre a relação entre o preço da terra e a especulação imobiliária no (não) cumprimento da função social e analisar a aplicação da função social da propriedade no caso de Joinville;
- Com base no plano diretor, no território e na legislação existente, identificar as áreas que não cumprem a *função social da propriedade* no município de Joinville;

1.4. ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

O tema desta dissertação está alinhado ao objetivo do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, que visa “desenvolver ações voltadas à pesquisa aplicada e ao ensino, orientadas pelos novos paradigmas do setor público”. A análise da função social da propriedade, com um estudo de caso da maior cidade catarinense e seu impacto na HIS, atende ao objetivo do programa.

A pesquisa bibliográfica sobre os diversos entendimentos da função social da propriedade urbana e a compreensão de como, por meio do Estatuto da Cidade e outras legislações vigentes, ainda não alcançamos o direito à cidade, bem como a proposta de melhoria para a operacionalização da função social, se enquadram no escopo do programa e nas discussões pertinentes ao planejamento das cidades.

Em relação à linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, o tema aborda como a política pública urbana impacta significativamente a vida de toda a

população. A formulação do entendimento da função social da propriedade, como esse assunto aparece na legislação e quais são os mecanismos de controle e instrumentos urbanísticos são discussões sobre processos de políticas públicas. Além disso, estudar o contexto da realidade brasileira e o reflexo das políticas públicas urbanas que envolvem o tema está alinhado com a descrição da linha de pesquisa. Isso inclui a análise de como o preço da terra e a especulação imobiliária podem interferir na implementação das políticas públicas.

No que tange ao projeto estruturante da linha, que trata de Planejamento e Sustentabilidade: Agentes, Conflitos e Território, propõe-se analisar as dinâmicas sociais e suas inter-relações com o território, abordando fenômenos urbanos e regionais e a ação do Estado na conformação do território, averiguando o processo de estruturação e efetivação da implementação da função social no território apresentado.

1.5. CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa faz-se importante ao analisar como o município de Joinville, uma cidade de relevância econômica e populacional significativa para o estado de Santa Catarina, pode aprimorar e avançar em sua política urbana de ocupação dos espaços voltados para a habitação de interesse social, ainda mais neste momento de desastres e mudanças climáticas. Aponta o ônus que o setor público assume ao não regular a questão fundiária ou a não ocupar áreas bem infraestruturadas já estabelecidas no tecido urbano.

Este estudo concentra-se na análise criteriosa das áreas do município que, apesar de já infraestruturadas, não cumprem adequadamente sua função social. É essencial ressaltar que a HIS, para ser eficaz, deve ser situada em áreas que já possuem infraestrutura básica, como saneamento, iluminação pública, coleta de resíduos, além de uma localização que facilite o acesso a serviços e oportunidades.

A aderência ao Estatuto da Cidade e o cumprimento do direito à cidade para toda a população são mandatórios e pressupostos básicos para qualquer política urbana. Dessa forma, aprofundar temas que ainda estão em processo de aplicação efetiva, como é o caso da função social da propriedade, é de suma importância para

encontrar novas soluções que possam abordar de maneira eficaz a questão da habitação.

Além disso, esta pesquisa também levanta questões essenciais para entender o dinamismo da cidade de Joinville e como suas políticas públicas estão evoluindo para atender às necessidades de seus habitantes.

1.6. METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza qualitativa, uma escolha estratégica que visa aprofundar a compreensão e a interpretação do fenômeno estudado. A abordagem qualitativa é conhecida pela sua capacidade de fornecer uma visão mais rica e detalhada. Ela oferece uma flexibilidade que possibilita a exploração mais ampla dos temas e conceitos em estudo.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e exploratória. A natureza descritiva sugere que a pesquisa tem como objetivos apresentar e explicar o conhecimento sobre a função social da propriedade de maneira clara e detalhada. A característica exploratória, por sua vez, indica que se busca descobrir mais, ampliar o entendimento e desvendar aspectos ainda pouco conhecidos sobre o tema.

Para atingir esses objetivos, utilizam-se fontes bibliográficas e documentais para construir um referencial teórico, o qual aborda de modo abrangente o histórico das definições do tema da função social da propriedade, bem como a evolução do preço da propriedade ao longo do tempo. A análise dessas fontes permitiu uma visão ampla e ao mesmo tempo detalhada do desenvolvimento do conceito e dos desafios enfrentados.

A próxima etapa da pesquisa, construída com base no referencial teórico, consiste na elaboração de um estudo de caso fundamentado nos documentos do município de Joinville. Esse estudo de caso tem como objetivo analisar de maneira qualitativa a aplicação do referencial teórico em seu contexto real e envolve a identificação de localidades que não estão cumprindo a função social da propriedade e a análise das razões para tal. O estudo de caso também visa propor novas soluções administrativas e legais para resolver o problema identificado. Essas

soluções são pensadas cuidadosamente, levando em consideração a realidade local e as especificidades do contexto em que o problema se insere.

Por intermédio dessa abordagem (Quadro 1), pretende-se contribuir com diretrizes eficazes e eficientes que possam ser aplicadas para resolver a questão da função social da propriedade em Joinville.

Quadro 1 – Roteiro metodológico de pesquisa para o cumprimento dos objetivos específicos

Objetivos específicos	Material	Método
Compreender os matizes que a função social da propriedade assume e os desafios para sua implementação nas cidades brasileiras.	Levantamento bibliográfico.	Fundamentação teórica e conceitual mediante pesquisa bibliográfica histórica; Caracterização do problema.
Compreender o que diz a literatura especializada sobre a relação entre o preço da terra e a especulação imobiliária no (não) cumprimento da função social e como isso pode afetar a aplicação da função social da propriedade no caso de Joinville.	Levantamento documental e bibliográfico. Levantamento de dados no município de Joinville.	Fundamentação teórica e conceitual mediante pesquisa bibliográfica. Análise quantitativa de dados.
Com base no plano diretor e na legislação existente, identificar as áreas que não cumprem a <i>função social da propriedade</i> no município de Joinville.	Levantamento documental e bibliográfico. Levantamento de dados do município de Joinville. Levantamento da legislação urbanística e ambiental	Análise quantitativa de dados; Caracterização do problema habitacional em Joinville. Análise de fotos aéreas identificando os imóveis acima de 350 m ² que estão vazios em Joinville; Análise de fotos aéreas das áreas de crescimento desordenado sem infraestrutura para comparação.
Propor um novo conceito de função social apropriado para Joinville e construir bases teóricas e empíricas para a sua operacionalização.	Levantamento documental e bibliográfico.	Fundamentação teórica e conceitual e proposta de documento ao executivo municipal.

Fonte: elaborado pela autora

Ainda sobre o tema e principal assunto desta dissertação, a função social da propriedade urbana, foi feito um estudo bibliométrico em dois portais de periódicos e trabalhos acadêmicos: Portal de Periódicos da CAPES e o Portal da UTFPR online - BiblioTec. Foram pesquisados em ambos os portais a busca: “**função social da propriedade urbana**” e seguem os resultados encontrados resumidos no Quadro 02:

Quadro 2 – Resumo bibliométrico de pesquisa nos portais CAPES e BiblioTec

Modalidade	Quantidade
Artigos	96
Trabalho Conclusão de Curso - TCC	18
Dissertações	32
Teses	08

Fonte: elaborado pela autora.

Portal CAPES:

- 59 resultados encontrados (alguns repetidos), destes 45 artigos encontrados e 01 dissertação;

Portal BiblioTec UTFPR:

- 247 resultados (alguns repetidos com os do portal CAPES, descartado notícias), destes 108 trabalhos encontrados: 51 artigos, 18 TCCs, 31 dissertações e 08 teses.

Com essa pesquisa pode-se notar que muito já se foi discutido sobre esse assunto. Ele é um tema transversal em vários cursos, podendo ter uma pesquisa interdisciplinar nos estudos de direito, arquitetura e urbanismo, políticas públicas, serviço social, meio ambiente e sustentabilidade, etc.

Os temas abordados nas tese são os seguintes:

Quadro 3 – Relação de teses selecionadas

	Título	Autor	Link	Ano
1	Vulnerabilidades na cidade: o estudo de impacto de vizinhança (EIV) e as desigualdades socioambientais	Medeiros, Claudione Fernandes de	https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/230901	2021
2	<i>Os conteúdos da função social da propriedade nos planos diretores paranaenses</i>	<i>Souza, Mayara Vieira de</i>	https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/77559	2021
3	Limites do Sistema Possessório : Conhecimento e a prática do princípio constitucional da função social da propriedade urbana no Tribunal de Justiça de São Paulo	Bedeschi, Luciana	https://explore.openaire.eu/search/publication?articleId=od_____3056::fb0e231140fb42820dcd97e30bbd04fd	2018
4	O direito à moradia: uma crítica do acesso à terra urbana na economia capitalista	Arruda, André Felipe Soares de	https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19780	2017
5	<i>Biopolítica versus função social da propriedade de imóvel urbano: uma alternativa à governamentalidade</i>	<i>Schütz, Airtton Aloisio</i>	http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SchutzAA_1.pdf	2017
6	Sustentabilidade ambiental da cidade: da formação do conceito às políticas urbanas	Laudelino Roberto Schweigert	https://doi.org/10.11606/t.16.2013.tde-10092013-095119	2013
7	<i>A produção de localizações: estruturação territorial da grande Vitória</i>	<i>Silva, Leticia Tabachi</i>	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-14072015-115054/	2014
8	Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano	Rogério Palhares Zschaber de Araujo	https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-7S9JF7	2009

Fonte: elaborado pela autora.

Com a análise dos temas apontados pelas teses, foram utilizadas três delas como base para as sustentações dessa dissertação, Silva (2014), Schutz (2017) e Souza (2021), pois se aproximam dos aspectos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Este primeiro capítulo trata do conceito da função social da propriedade e como ela foi construída através dos anos, especialmente no Brasil. Tem também como objetivo mostrar seus limites e aplicação e o modo como impacta a HIS.

Com a evolução da vida em sociedade, as definições e funções de cada instituto passaram por adequações e constantes modificações. O direito à propriedade sofreu ao longo do tempo sucessivas transformações, visando adequar-se ao contexto histórico-cultural de cada nação, e resultou na sua conformação atual (Torres; Mota, 2020).

A ideia mais tradicional de propriedade é aquela que a concebe como um poder do indivíduo consubstanciado na liberdade do proprietário, autonomamente, e determina como e o que esse indivíduo vai fazer com aquela parte de terra de seu pertencimento. A propriedade em sua concepção civilista de autonomia da vontade era uma noção coerente e tinha a função básica de proteger o indivíduo contra o excessivo poder do Estado, permitindo-lhe o desempenho de sua atividade (Sundfeld, 2019).

Para substituir a concepção de propriedade como o poder exclusivo da vontade do titular sobre a coisa, em coerência com uma nova visão da liberdade, surgiu a visão de que todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade certa função. Função é um conceito que se opõe ao de autonomia da vontade, tal qual concebido no direito civil. Assim, cabem ao proprietário não apenas direitos sobre tal área, mas igualmente deveres sociais.

Esse entendimento veio inicialmente pelo francês León Duguit, que em 1911 numa série de palestras em Buenos Aires, Argentina, articulou uma noção de propriedade. Para ele, o direito da propriedade não foi gerado por princípios eternos, e, por sermos seres sociais, a propriedade existe para beneficiar tanto o próprio proprietário como também a todos na mesma comunidade (*apud* Crawford, 2017).

Não se trata de extinguir a propriedade privada, porém de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Da mesma forma como para

um empregador cabem deveres inderrogáveis no interesse do empregado, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impõe cercamentos diferenciados (Sundfeld, 2019).

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas pelo artigo 2º, conforme artigo 39 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

A função social, na prática, busca induzir o uso da propriedade permitindo o combate à vacância e à ociosidade dos imóveis urbanos, com a contribuição de políticas públicas que buscam reduzir o déficit habitacional, mitigar o padrão de mobilidade baseado em grandes deslocamentos e garantir, entre outras problemáticas consequentes do processo de urbanização marcado por acessos desiguais e de exclusão socioterritorial, que todo bem imóvel tenha um uso condizente com os interesses coletivos (Fernandes; Ferreira, 2021).

No contexto atual, é importante entender as possibilidades e limitações da função social da propriedade, pois ela pode ser moldada e manipulada para a defesa de posicionamentos variados. O próprio Getúlio Vargas utilizou o conceito para editar leis e regras para controlar o mercado imobiliário no Estado Novo, assim como os militares o mantiveram na Constituição Federal de 1967, na ditadura militar. Isso quer dizer que, sem elaboração normativa, a noção de função social da propriedade não representa uma norma com conteúdo definido, sendo uma teoria sobre a natureza do que vem a ser o fim do conceito da propriedade (Crawford, 2017).

Existem inúmeros motivos para a ociosidade de imóveis em áreas bem infraestruturadas, que não cumprem, portanto, a função social, e essa ociosidade se dá de diferentes formas no território, seja com imóveis sem a presença de edificação, seja com coeficiente de aproveitamento menor que o mínimo estipulado no plano diretor (Costa, 2019).

2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Durante todo o século XIX até as primeiras décadas do século XX, a propriedade privada foi encarada como um direito subjetivo quase absoluto, somente cedendo diante das raras hipóteses previstas em lei para uso público, mediante justa compensação. No Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1934, o direito à propriedade privada era quase absoluto, cedendo apenas à desapropriação pelo poder público (Leonetti, 2009).

O condicionamento do direito à propriedade privada ao cumprimento de sua função social foi inspirado no modelo alemão da Constituição de Weimar e só obteve *status* constitucional com a Carta de 1934, que promoveu várias alterações constitucionais sobre propriedade no Brasil. Essa carta foi substituída pela Constituição de 1937, chegando até a atual Constituição Federal de 1988, a qual inovou ao incluir a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos, dando-lhe o *status* de “cláusula pétrea”. Além disso, a Constituição atual manteve a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (Leonetti, 2009).

Alexandre dos Santos Cunha explorou a recepção histórica no Brasil do conceito da função social da propriedade. Sua análise constata que a jurisprudência brasileira originalmente refletia uma versão distinta da perspectiva positivista de Duguit. A princípio, diferentemente da visão original de Duguit, a função social da propriedade no Brasil era entendida como um conceito com limites externos. Ou seja, a ideia foi num primeiro momento utilizada no Brasil para reforçar a noção de propriedade privada delimitada por obrigações sociais, em vez de legitimar a função social da propriedade com limites internos, como proposto por Duguit. Todavia, a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002 adotaram um conceito de função social de propriedade mais alinhado com o pensamento de Duguit se comparado com as versões anteriores (*apud* Crawford, 2017).

De qualquer forma, atualmente, a expressão *a função social da propriedade* tem alta relevância no Brasil e um significativo poder retórico. Para alguns, a função social é a justificativa para a regularização fundiária. Para outros, ela é associada à sustentabilidade – a função estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido de maneira sustentável em termos socioambientais. Nessa perspectiva, o

conceito da função social ajuda a estabelecer uma relação harmoniosa do homem com o espaço que ocupa, de modo a resolver conflitos, alinhar interesses e atenuar impactos socioambientais, sob risco de sanções para a pessoa física ou jurídica (Crawford, 2017).

O texto constitucional traz em seus artigos 182 e 186 a função social da propriedade urbana e rural e em quais momentos ela descumpre seu papel social:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

[...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 2023).

Pode-se identificar que, para a propriedade urbana, a função social é cumprida quando atende às exigências expressas no plano diretor de cada município. O plano diretor dos municípios é regido pelo Estatuto da Cidade, que em

seu artigo 39 traz que a função social expressa no documento deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º dessa lei – as diretrizes para o cumprimento da função social da cidade. Mesmo previsto na CF e no Estatuto da Cidade, muitos municípios não definem em seus planos diretores e/ou conceituam de maneira muito genérica a função social da propriedade.

Em 2019 foi feita a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, a qual solicita a alteração dos artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social das propriedades urbana e rural. Tal emenda regulamenta a função social da propriedade urbana, altera a função social da propriedade rural e condiciona a desapropriação das propriedades urbana e rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização. A nova redação proposta é:

Art. 1º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 182.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I - parcelamento ou edificação adequados;

II - aproveitamento compatível com sua finalidade;

III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana.” (NR)

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2019).

Sobre o aspecto da função social da propriedade urbana a proposta da nova redação do artigo 182 diminuiria o cumprimento dos deveres para entendimento da amplitude da função social. O entendimento debatido desde Duguit seria diminuído, pois ficaria o entendimento de que, apenas cumprindo um dos termos elencados no parágrafo 2º do artigo 182, já estaria cumprindo a função social. Veja que nem aos três termos ele se remete, mas a apenas um dos três.

No entendimento atual, a função social deveria cumprir todas as 20 diretrizes do parágrafo 2º do Estatuto das Cidades, no qual esses três elencados pela nova redação estão incluídos. Seria um desmantelamento da essência discutida sobre função social, visto que, exemplificando, apenas com um “parcelamento adequado” a propriedade já estaria cumprindo a sua função social.

Sob a justificativa de que

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, estabelece a garantia do direito de propriedade, sendo este um direito e uma garantia fundamental. Da mesma forma, no inciso XXIII da referida carta, principia que a propriedade deverá atender a sua função social, o que, sem dúvidas, mostra-se como um limitante ao referido direito.

[...] Como a relativização do direito à propriedade privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados na simples justificativa de se estar agindo em atenção ao interesse social, apresentamos essa Proposta de Emenda Constitucional. A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário (Brasil, 2019).

Como já bem discorrido, a função social não deve ser vista como um limitante de direitos, mas como um dever incumbido a todo proprietário de terra que se insere nas leis do Brasil. A justificativa relativiza a atenção ao interesse social e retira do poder executivo o cumprimento da legislação por si só; este deve ser antecedido por autorização legislativa ou decisão judicial, criando dificuldades à aplicabilidade.

Segundo o Ministério Público Federal (2019) - em Nota Técnica feita com relação a PEC nº 80/2019, a propriedade conforme concebida pela PEC 80, praticamente inviabiliza o gozo de direitos fundamentais elencados na própria

Constituição, como direito a dignidade, moradia e a intimidade de muitas pessoas que não tem terra para trabalhar, viver e morar. Além disso, a alteração retira da esfera municipal a competência da definição das suas normas fundamentais da ordenação urbana, pois passa a delimitar na própria norma constitucional às hipóteses em que a propriedade urbana deixaria de atender sua função social, ceifando assim os gestores municipais em sua autonomia.

Pode-se afirmar que a realização da função social da propriedade urbana é o resultado de iniciativas estatais de intervenção e regulação em geral apoiadas em algum arcabouço de planejamento urbano, ou mais especificamente de ordenamento territorial, que possui como critério ético a equidade de acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e à racionalização dos investimentos públicos (Faria, 2018). Para que esse acesso seja alcançado, as regras postas devem ser cumpridas e não afrouxadas com novas alterações constitucionais que, em vez de garantir o dever social, facilitam a não obrigação de cumprimento em áreas infraestruturadas.

As consequências do descumprimento da função social da propriedade no Brasil incluem implicações práticas para o titular. A Constituição estabelece normas que devem ser eficazes, e o descumprimento dessas normas gera consequências jurídicas concretas. A Constituição lista algumas dessas consequências. Por exemplo, o proprietário de um imóvel urbano não edificado ou subutilizado pode ser obrigado a promovê-lo adequadamente, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU com alíquota progressiva no tempo e por fim desapropriação. Da mesma forma, um imóvel rural que não atende à sua função social pode estar sujeito à tributação mais pesada e desapropriação para fins de reforma agrária (Leonetti, 2009).

2.3. A FUNÇÃO SOCIAL E O DIREITO À MORADIA

O texto original da Constituição Federal de 1988 não previu expressamente o direito à moradia; somente com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000 é que esse direito passou a figurar no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta. Esse artigo elenca os direitos sociais do cidadão: “A educação, a saúde, a

alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 2023).

O direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios. A eles, conforme aponta o texto constitucional, cabe “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 2023).

Considerando que a cidade tem se tornado, nos últimos anos, o destino preferencial de escolha para a grande maioria das pessoas estabelecerem suas residências e viverem suas vidas, torna-se impossível ignorar o papel crucial que a função 'habitação' desempenha no panorama urbano. Pensar a cidade não apenas como um aglomerado de edifícios, mas como um espaço que deve cumprir sua função social, implica em garantir que ela proporciona a todos os seus habitantes - e não apenas a uma parcela privilegiada - o acesso à moradia adequada. Portanto, o direito à moradia adequada não é extinto ou diminuído na eventualidade do indivíduo cometer uma violação de normas jurídicas, visto que este direito é inalienável e imprescritível. Além disso, é importante esclarecer que o direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. É plenamente possível garantir o direito a uma moradia digna sem a necessidade de propriedade, assim como é possível possuir propriedade sem a garantia do direito à moradia (Schutz, 2017).

O direito à moradia adequada vai além de um abrigo. Para que esse direito seja satisfatório, alguns critérios devem ser atendidos. O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reforça que o direito à moradia deve ser interpretado como o direito de viver em segurança, paz e liberdade. Entende-se que ele é composto de três elementos: liberdade, garantias e proteção.

O direito à moradia adequada inclui as seguintes liberdades, mas não se limita a elas:

- Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa;
- O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família;
- O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.

- Segurança da posse;
- Restituição da moradia, da terra e da propriedade;
- Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada;
- Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.

Por fim, o direito à moradia adequada também inclui proteções. Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.

Um dos indicadores habitacionais mais discutidos e usados é o déficit habitacional. Trata-se de um conceito que procura estimar a falta de moradias e/ou a existência de moradias inadequadas. Pode ser entendido como “falta de moradia e/ou carência de algum item mínimo necessário em uma habitação”.

O déficit habitacional no Brasil é um problema persistente, de difícil solução e que se acentua com o encarecimento da terra urbana, que tende a valorizar e transformar-se em mercadoria. Isso faz com que muitas famílias não tenham acesso à moradia digna e que a aquisição de um terreno urbano permaneça distante. O déficit habitacional urbano concentra-se nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, correspondendo a 83,2% do déficit nos anos 2000 (Bonduki, 2008).

Existe uma diferença significativa, um verdadeiro abismo, entre o que se entende como efetivação do direito à moradia – que vai muito além da mera construção de habitações – e a observância dos princípios que foram estabelecidos na nossa Constituição e reiterados em várias leis. Esses princípios podem ser encontrados em documentos legais importantes como o Estatuto da Cidade e o Novo Código Civil (Pontes, 2012).

A questão da moradia no país não pode ser resolvida apenas com a construção de mais casas, como se fosse uma solução simples para reduzir o déficit habitacional. Se optarmos por essa via, sem levarmos em conta a diversidade de fatores que compõem esse complexo problema, podemos acabar piorando as condições já existentes. Isso se torna ainda mais verdadeiro quando consideramos as medidas já implementadas em outros momentos, muitas das quais se mostraram inadequadas e ineficazes (Pontes, 2012).

Para chegar a uma compreensão profunda sobre o direito à moradia e seus limites, é preciso considerar não apenas os objetivos propostos, mas também os meios utilizados para alcançá-los. Isso supõe uma observação cuidadosa do complexo conjunto de normas jurídicas que fizeram parte da construção das realidades que enfrentamos atualmente e que, de alguma forma, permitiram ou intensificaram as dificuldades para a concretização do objetivo apontado como finalidade, a moradia. Não podemos esquecer que o objetivo último não é apenas garantir um teto, mas assegurar uma “existência digna” para todos os cidadãos (Pontes, 2012).

Conceituando a existência digna, pode-se também problematizar a regularização de imóveis - que são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional - para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e tudo que a acompanha - falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência - estão a ele vinculados (Maricato, 2002).

2.3.1. Políticas Habitacionais no Brasil

Pela série histórica, pelo governo FHC, nota-se o início de políticas consistentes habitacionais, tendo os municípios como principais responsáveis por esta demanda. Mas efetivamente em valores e diminuição de déficits, houve pouco avanço em política sólida e consistente, principalmente dentre as famílias de baixa renda concentrada nas grandes cidades, tendo grande parte dos recursos habitacionais alocados com população renda superior a 5 salários mínimos, enquanto 83% do déficit habitacional é de famílias de renda menor de três salários mínimos (Cardoso et al, 2017).

A partir dos anos de 1990, a identificação do déficit habitacional nos centros urbanos brasileiros e a necessidade de qualificar o estoque de moradias tornou-se referência para o tratamento das questões habitacionais. Com o fim do regime militar

muitos conceitos foram evoluindo e a luta pela urbanização das favelas, o reconhecimento da cidade real e aceitação de políticas públicas para adequação, não tratando mais como problema, alteraram o conceito de moradia aceitável.

O governo Lula teve como marco em 2005 projeto de lei de criação de um fundo específico para financiar a produção de moradias, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A partir de 2006, houve uma mudança significativa na política econômica do governo, marcada pela adoção de estratégias econômicas mais intervencionistas e por um progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais e de transferência de renda. O PAC e o PMCMV são os protagonistas nas políticas habitacionais do governo (Cardoso et al, 2017).

O governo Dilma inicia com a continuação dos programas do Lula, porém com crises externas têm que construir um novo programa econômico, intitulado como Nova Matriz Econômica, buscando ao longo do tempo construir uma nova agenda que permitisse o aumento sustentado do investimento industrial, porém as medidas não trouxeram resultados esperados. No contexto de crise econômica, a crise política ganhou contornos críticos, e o governo tendo adotado uma estratégia conservadora na economia (com reflexos na contenção dos gastos públicos) (Cardoso et al, 2017).

A construção das políticas habitacionais foi sempre em torno do protagonismo do setor privado (com altos investimentos para aceleração de obras e financiamentos), sendo que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social criado junto com o Fundo Nacional tinha princípios contrários a este tipo de programa, onde defendia o papel estratégico do setor público. Com isso se vê os programas sofrendo com crises econômicas e não tendo a continuidade necessária para redução do déficit habitacional (Cardoso et al, 2017).

Segundo Bolaffi (1975), existe capacidade para satisfazer as necessidades de habitação no Brasil, mas milhões continuam necessitados devido a respostas sociais inadequadas e salientando que, apesar dos recursos financeiros significativos atribuídos às iniciativas habitacionais, os resultados têm sido decepcionantes. Isto indica uma desconexão entre as políticas implementadas e as reais necessidades da população. Bolaffi faz referência à noção de Bertrand Russell de que as necessidades humanas são limitadas apenas pela imaginação, sugerindo que a

persistente escassez de habitação não se deve à falta de recursos, mas sim a uma falha na tomada de decisões por parte da sociedade.

Apesar da capacidade técnica para resolver essas questões, o foco do governo na habitação popular como um problema fundamental não produziu resultados significativos, indicando que pode ser uma descaracterização das questões reais em questão. As verdadeiras questões relacionadas com a habitação são muitas vezes obscurecidas por quadros ideológicos que não abordam as causas profundas da crise habitacional (Bolaffi, 1975).

Políticas públicas de habitação, o direito à moradia e a função social da propriedade - temas centrais deste estudo devem ser entendidos conceitualmente e também historicamente. Pode-se notar que as políticas públicas envolvendo habitação de interesse social no Brasil sempre foram muito mais voltadas a incentivos financeiros e grandes aportes visando o déficit habitacional e não à discussão do mercado imobiliário restrito e especulativo e quais as formas de combatê-lo.

2.4. O VALOR DA TERRA URBANA

O objetivo deste tópico é analisar a relação entre renda/valor da terra e especulação imobiliária e como isso afeta a função social e a produção habitacional de interesse social.

Desde o Brasil Colônia, o acesso à terra – tanto rural quanto urbana – tem sido controlado pelos grupos dominantes e dificultado para os grupos sociais mais vulneráveis. Na era do Brasil urbanizado, essa questão continua relevante. A manutenção de terras vazias e inutilizadas em áreas com infraestrutura, como parte das estratégias de investimento do setor imobiliário, contrasta fortemente com as grandes populações sem alternativas de moradia, forçadas a viver nas periferias (Ferreira, 2012).

A valorização da terra em áreas com infraestrutura, associada ao crescimento econômico e às atividades de construção, resulta na retenção de lotes e aumenta a dificuldade de acesso à moradia para os mais pobres. Isso cria um ciclo vicioso, no qual as opções para essas pessoas se tornam cada vez mais limitadas,

restando-lhes a habitação em cortiços, favelas ou loteamentos informais cada vez mais distantes. Eventualmente, essas pessoas podem ser forçadas a ocupar áreas protegidas ambientalmente, onde nem o mercado nem o Estado podem construir, o que proporciona certo nível de “tranquilidade”, pois há menos pressão para que sejam expulsos (Ferreira, 2012).

A formação dos preços no mercado imobiliário pode ter dois conceitos distintos. Os conceitos de valor da terra e renda da terra têm compreensão distinta do espaço urbano e do papel dos agentes sociais na sua produção (Silva, 2012).

Um dos pressupostos fundamentais do conceito de renda da terra urbana, segundo Silva (2012), é a ideia inerente de que ela - a terra urbana, não pode ser produzida por nenhum agente individual. Apesar de essa afirmação ser parcialmente verdadeira, não é necessário um esforço substancial para identificar em nossas cidades estratégias variadas de produção de espaço. Essas estratégias são o resultado da articulação de diferentes agentes que atuam de maneira conjunta para moldar o ambiente urbano. Tal realidade é especialmente evidente na atualidade, quando o setor imobiliário, que antes possuía papel secundário, passou a ter posição central no processo de acumulação capitalista. O trecho de Lefebvre (1999, p. 140) esclarece o conceito trazido aqui:

O desenvolvimento do mundo da mercadoria alcança o continente dos objetos. Esse mundo não se limita mais aos conteúdos, aos objetos no espaço. Ultimamente o próprio espaço é comprado e vendido. Não se trata mais da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade (como se diz). O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da formação da mais valia.

O conceito de valor da terra pressupõe a construção do espaço urbano pelo homem. É um equívoco a ideia de que a terra urbana não tem valor por ser um dom gratuito da natureza. Considerá-la um bem não produzido, reduzindo a sua matéria-prima, é o mesmo que equipará-lo às águas de um rio, e não à água potável que chega tratada às torneiras das casas. Há consenso de que o espaço urbano é produzido pelo trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil. Mas

qual trabalho? O primeiro é o dos produtos em si – ruas, infraestrutura, edifícios, praças; o segundo, pela localização – aglomeração da massa (Villaça, 1998).

Esse segundo valor de trabalho, da força produtiva social da aglomeração, consiste no valor de uso da localização, sendo esse valor, segundo Villaça (1998), o que mais pesa no preço da terra urbana. Exemplificando, esse valor pode ser visto com clareza pelo diferencial de preço de dois terrenos, um central e outro periférico, de uma cidade onde todos os terrenos têm todo tipo de infraestrutura. A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda terra a tenha em maior ou menor grau. Ela revela a quantidade de trabalho socialmente necessário despendido em sua produção. Ou seja, cada terreno específico permite maior ou menor valorização pelo acesso aos efeitos úteis da aglomeração – seja para os capitais industriais, bancários e comerciais, seja para a força de trabalho, as residências, escolas, lazer etc.

A visão da terra como um recurso produzido sugere que seu fornecimento pode ser controlado, destacando o papel dos promotores imobiliários e do Estado. De fato, esses dois atores, entre outros, gastaram uma quantidade significativa de recursos ao longo do tempo na criação de áreas distintas nas cidades. Assim, os efeitos úteis de aglomeração não são simplesmente o resultado da reunião aleatória de elementos que permitem a formação de aglomerações úteis, mas sim a ação coordenada de vários agentes ao longo de um período de tempo, resultando na concentração de grandes quantidades de trabalho social em uma mesma área. Portanto, a valorização de uma área representa a acumulação de valor-trabalho, materializado em formas espaciais, em uma área específica, através do tempo (Silva, 2012), por isso esse conceito utiliza-se neste trabalho, o de valor da terra.

Acredita-se que o valor da terra é determinado pelo trabalho socialmente necessário para produzi-la e que, portanto, é possível controlar sua oferta. No entanto, como a terra é um bem imóvel, sempre existe a possibilidade de especulação de seu preço, o que significa que a demanda continua sendo um fator importante. Assim, em momentos de alta demanda por terrenos e habitação, a especulação – por meio da retenção de terrenos, por exemplo – pode fazer com que o preço da terra urbana em determinado local se desvie de seu valor. Da mesma forma, em momentos de baixa demanda, é possível que um terreno ou casa perca valor, ou seja, que seu preço caia abaixo de seu valor (Silva, 2012).

O valor da terra urbana está intimamente ligado à produção da ociosidade, uma vez que, mesmo sem ter participado do processo produtivo urbano, esse imóvel auferiu lucro ao proprietário apenas com o recebimento de infraestrutura por parte de investimentos públicos no entorno (Costa, 2019).

2.4.1. Especulação Imobiliária

O valor da terra está intimamente associado ao número de imóveis vazios disponíveis no município - em especial em áreas mais valorizadas. Desse modo, deve-se levar em consideração o papel que os vazios urbanos mantidos pela especulação imobiliária desempenham enquanto fator ordenador do crescimento do perímetro urbano - visto a falta de ocupação de imóveis vazios. O interesse dos especuladores imobiliários condiciona o crescimento urbano, e suas estratégias contribuem para a expansão horizontal da cidade, sem a devida ocupação dos vazios, localizados em áreas de ocupação mais antigas, dotadas de infraestrutura. É a permanência desses vazios que a especulação.

“As cidades são grandes porque há a especulação de terras e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes” (SANTOS, 2005, p.96). Com essa frase de Milton Santos mostra o círculo da especulação - motivada pelos vazios e conseqüentemente alto preço das terras e a expansão da cidade pela população mais vulnerável à procura de habitação. A estrutura viária urbana contribui para o crescimento disperso e a expansão da cidade.

A procura de terrenos urbanos assume muitas vezes uma natureza especulativa, onde os investidores retêm os terrenos como um ativo financeiro em vez de os utilizarem para fins produtivos. Esta especulação leva a aumentos significativos no valor da terra, o que pode alienar o uso real da terra para habitação e desenvolvimento comunitário. À medida que o valor dos terrenos aumenta devido à especulação, o custo da habitação também aumenta, tornando cada vez mais difícil para as famílias de baixos rendimentos comprarem casas. Bolaffi (1975)

observa que esta situação cria um ciclo em que a procura de habitação a preços acessíveis não é satisfeita, uma vez que os interesses especulativos dão prioridade ao lucro em detrimento das necessidades da comunidade.

O discurso contínuo em torno do conceito de urbanização dispersa se entrelaça com a questão maior e mais complexa sobre a natureza e as implicações do que exatamente os vazios urbanos podem significar nas paisagens urbanas contemporâneas. Em um exame inicial, a justaposição dos termos aparentemente contraditórios “vazio” e “urbano” parece evocar uma sensação de ambiguidade e confusão, particularmente porque visto que o espaço urbano não está de fato vazio. Nesse sentido, fica bem claro que o termo em questão possui múltiplos significados e interpretações, o que pode provocar uma variedade de análises e entendimentos que são fortemente influenciados pelo contexto específico em que são considerados.

No âmbito da análise apresentada nesta dissertação, a noção de vazio urbano é conceituada como uma reserva especulativa de imóveis, que serve como uma lente crítica para examinar o desenvolvimento urbano. Ao se aprofundar na dinâmica dos processos de expansão urbana, a fase inicial caracterizada pela retenção de terras sem quaisquer parcelamento se destaca como particularmente emblemática, pois efetivamente encapsula um processo mais amplo de geração de espaço urbano enraizado em intenções especulativas. Durante o período em que a terra permanece subdesenvolvida e desprovida de lotes subdivididos, enquanto as áreas adjacentes são loteadas, o valor dessa terra aumenta sem que nenhum esforço de trabalho ou desenvolvimento seja aplicado diretamente a ela, ilustrando assim o surgimento de uma paisagem urbana irregular, onde os encargos financeiros são suportados pelo poder público, mas os benefícios resultantes são acumulados de forma privada por indivíduos ou entidades. Essa dinâmica não apenas perpetua desigualdades sociais, mas também contribui para a fragmentação do tecido urbano, dificultando o planejamento e a implementação de políticas públicas eficazes que poderiam promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável (MOCCI, 2020).

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. No entanto, o déficit habitacional também alimenta a especulação e, juntos, resultam na marginalização das comunidades mais pobres, contribuindo ainda mais para a expansão urbana. As carências em

infraestrutura básica alimentam a especulação, valorizando ainda mais áreas bem infraestruturadas e desvalorizando áreas já afastadas dos centros urbanos. A estrutura de transporte segue esse padrão, piorando a situação das pessoas forçadas a morar longe dos centros das cidades, pois não apenas incorrem em altos custos de deslocamentos, mas também enfrentam bens e serviços mais dispendiosos na periferia (SANTOS, 2005).

A lógica de produção do espaço urbano é predominantemente orientada pelos interesses do capital, e não pelo esgotamento das terras urbanizadas. O planejamento urbano, concretizado através do Plano Diretor, da Lei de Zoneamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, desempenha um papel fundamental na valorização do solo. Essas ferramentas permitem a definição de usos específicos, a conversão de áreas rurais em urbanas e o aumento do potencial construtivo, entre outras modificações que afetam diretamente o mercado imobiliário (Mocci, 2020).

A especulação imobiliária e a ampliação do perímetro urbano estão intimamente ligadas. A expansão das áreas urbanas cria novas oportunidades para o investimento e desenvolvimento, o que, por sua vez, intensifica a especulação imobiliária. O preço de um imóvel é influenciado pelas expectativas de ganhos futuros, que dependem de fatores como a capacidade do proprietário de gerenciar a escassez e a disposição dos compradores em pagar. Além disso, a localização, os usos permitidos pela legislação e a comparação com terrenos menos valorizados também impactam o preço (Mocci, 2020).

Portanto, a ampliação do perímetro urbano não leva à redução dos preços da terra nas áreas já urbanizadas. Na verdade, a criação de novos terrenos urbanizáveis geralmente resulta na valorização dos imóveis existentes, uma vez que a disponibilidade de áreas menos desejáveis eleva o valor dos terrenos mais valorizados. Assim, o aumento do perímetro urbano, longe de reduzir os preços, tende a manter ou até aumentar o custo dos terrenos intraurbanos. O solo urbanizado frequentemente continua inacessível para uma parte significativa da população, forçando muitos a ocupar áreas irregulares (Mocci, 2020).

2.5. INSTRUMENTOS PARA ALCANÇAR A FUNÇÃO SOCIAL

2.5.1. Instrumentos do Estatuto da Cidade

Os instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade apresentam potencialidades específicas de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras. O Estatuto lista uma série de instrumentos tributários que também são vistos como instrumentos de política urbana. Como tal, eles têm o objetivo de realizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esses instrumentos incluem o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros (Brasil, 2001).

De acordo com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade de 2001, os Planos Diretores Municipais são responsáveis pela definição da extensão e dos limites da realização dos direitos de construir a serem expressos pelo zoneamento. O controle do cumprimento da função social dos imóveis da cidade é de responsabilidade da Prefeitura.

Uma crítica severa deve ser feita do dispositivo constitucional que exige um plano diretor apenas para cidades com mais de 20.000 habitantes. Isso ocorre porque, sem um plano diretor, a função social da propriedade urbana fica sujeita à legislação geral. Muitos problemas e desvios de finalidade da propriedade urbana poderiam ser evitados com mais facilidade quando a cidade ainda é pequena. Esperar que as cidades pequenas cresçam para só então lidar com os problemas não é uma abordagem eficaz (Schutz, 2017). É no plano diretor que deveria se estabelecer a delimitação das áreas nas quais poderão incidir as obrigações de parcelamento, edificação e utilização compulsórias, que leva à conclusão de que, se uma cidade não dispõe de plano diretor, essas obrigações não poderão incidir sobre imóvel algum, uma vez que a existência do plano diretor é condição indispensável para que o governo da municipalidade possa exigir dos proprietários o cumprimento dessas obrigações urbanísticas, sob pena de arcar com outras consequências previstas em lei. O plano diretor, que visa cumprir a função social da cidade construindo um espaço urbano que atenda às necessidades de toda a população,

deveria ser o parâmetro da administração municipal nas escolhas políticas de urbanização.

A Constituição Federal de 1988, visando assegurar a função social da propriedade, prevê a aplicação de três instrumentos urbanísticos que devem ser aplicados em sequência: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Os últimos dois só serão aplicados se o proprietário insistir em manter o imóvel sem uso, mesmo após ser notificado pelo PEUC. O Estatuto da Cidade estabelece um conteúdo mínimo para definir um imóvel como não edificado, subutilizado ou não utilizado. Ele também define os processos para notificar os proprietários, os prazos mínimos para apresentar um projeto de construção ou uso do imóvel, e as regras básicas sobre o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Para a aplicação da PEUC a área onde deva incidir tais obrigações precisa estar mencionada no plano diretor, deve-se ter uma lei específica, que trate da área sobre a qual passa a incidir as obrigações da PEUC - os critérios para determinar a inclusão ou não de área sujeita às obrigações são a existência de infraestrutura no local, conjugada com a demanda por novos espaços habitáveis e nessa lei deve-se prever os prazos para o proprietário se adequar (Schutz, 2017).

Outro instrumento que pode ser aplicado para cumprimento da função social, trata-se do IPTU progressivo, um instrumento pouco aplicado e com grandes dificuldades de aplicação nos municípios brasileiros. A desatualização das plantas genéricas e dos cadastros imobiliários constitui uma dificuldade inicial para efetivar o tributo da propriedade particular como instrumento de promoção da função social (Faria, 2018). Trata-se de um instrumento de política urbana, mediante o qual a administração da cidade utiliza do seu poder de coerção com o proprietário de obrigá-lo a adequar, segundo os ditames do plano diretor. Esse instrumento de política urbana possui caráter extrafiscal, posto que é empregado pela municipalidade com a finalidade de intervir no domínio econômico e social, e obrigar o proprietário do imóvel a adequá-lo à função social, segundo a política urbana prevista no plano diretor (Schutz, 2017).

O art. 2º do Estatuto indica a adaptação de políticas econômicas, tributárias, financeiras e gastos públicos aos objetivos de desenvolvimento urbano de modo a

favorecer investimentos que geram bem-estar geral e fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Surge uma intersecção entre direito urbanístico e direito tributário: a extrafiscalidade, que usa instrumentos tributários para objetivos não arrecadatários. Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade (Costa, 2002).

A desapropriação, último dos três instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade urbana, e que envolve a perda de propriedade, é a intervenção mais severa do estado na propriedade privada. Por isso, não pode ser considerada uma ação rotineira da administração pública. Ela é destinada ao desenvolvimento urbano e à adequação da propriedade urbana às diretrizes do plano diretor e ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Essa forma de desapropriação é o 'coroamento' da atitude obstinada do proprietário que, repetidamente, recusa-se a cumprir o estabelecido no plano diretor (Schutz, 2017).

As condições para a aplicação da desapropriação ao proprietário incluem, primeiramente, a recusa em cumprir as obrigações urbanísticas previstas no art. 5º do Estatuto da Cidade. Em segundo lugar, é necessário que o proprietário continue a recusar-se a cumpri-las, mesmo após ter sido aplicada a alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo por um período não inferior a cinco anos. Portanto, fica claro que o objetivo dessa medida drástica é garantir o cumprimento da função social da propriedade, não mais pelo proprietário, mas pelo ente público desapropriante ou por terceiro (Schutz, 2017).

As condições e instrumentos demonstrados pelo Estatuto da Cidade mostram como a política federal exerceu considerável esforço para dotar os municípios de instrumentos de gestão democráticos de infraestrutura urbana. O que se pretende é a proposição de uma gestão democrática, que pretende evitar a especulação imobiliária e garantir o acesso à terra urbanizada para as minorias. Contudo, é a disponibilidade de infraestrutura básica oferecida pelo próprio Estado que dita a valorização das áreas e ainda são poucos os municípios que efetivamente implantaram os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade. O que se vê é que os municípios não articulam o investimento de infraestrutura com a função social da propriedade urbana (Silva, 2014).

A análise dos Planos Diretores revela, para Souza (2021) que os aspectos da função social da propriedade urbana são preenchidos a partir da perspectiva de racionalização da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, por meio da compatibilização, distribuição e intensidade do uso do solo. No entanto, é importante destacar que os conteúdos dos planos Diretores são, na maioria das vezes, superficiais em relação à qualidade e forma de utilização do solo, faltando definições claras e específicas sobre os tipos de ocupação do território. Muitas vezes, a definição da categoria é apoiada na descrição contida em leis complementares ou nos padrões estabelecidos pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo ou similares. Nesse sentido, embora a análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo seja necessária para entender os padrões estabelecidos e a distribuição espacial destes no solo urbano, a definição de conformidade com a categoria pode reforçar a noção de ilegalidade em áreas economicamente vulneráveis. As disputas por moradia ou acesso à terra urbanizada são frequentemente dominadas por estruturas de poder econômico e político, e a definição da função social por meio de parâmetros balizados pela ordenação do solo pode facilitar ou impedir o acesso à terra urbanizada.

2.5.2. Outros instrumentos aplicáveis

A fim de garantir o cumprimento da função social, outro instrumento que poderia ser utilizado pelos municípios é um banco de terras, em concomitância com outros, principalmente com o instituto do abandono. Isso evitaria que o Estado fosse ainda mais afetado pelo pagamento das terras por meio da desapropriação. Em áreas centrais e distribuídas pela cidade, com imóveis já construídos e abandonados, o banco de terras permitiria o uso dos imóveis para programas habitacionais e funções sociais adequadas (Pontes, 2012).

Para a restituição de garantias de moradia em áreas de propriedade pública, também poderiam ser usadas outras ferramentas. As concessões não seguem todos os padrões e documentos necessários para o registro de propriedade, podendo oferecer uma opção mais rápida para implementar o direito. De qualquer forma, essas concessões estão ligadas às particularidades das situações que normalmente

envolvem irregularidades fundiárias, embora isso possa variar nos casos de cessão de terras privadas (Pontes, 2012).

Mudar o discurso atual sobre a irregularidade urbana relacionada às faixas de renda mais pobres é outra questão ligada à função social. Isso ajuda a compreender as várias facetas desse fenômeno. Mais do que isso, é fundamental entender que essa “irregularidade” contém um elemento significativo. Se a irregularidade da terra e a da construção são mais visíveis na classe mais pobre, elas não se configuram como ilicitude, pois ambas são significativas da falta de outra opção. Portanto, não seria possível identificar uma necessidade aqui (Pontes, 2012).

Outras alternativas urbanísticas viáveis podem possibilitar que o município se estabeleça como um incentivador na construção de habitações de interesse social. O poder público não está tradicionalmente envolvido na construção habitacional, sendo a iniciativa privada a detentora da expertise na área da construção civil. Nesse contexto, uma abordagem que pode ser adotada pelos municípios é a concessão de benefícios urbanísticos e construtivos aos empreendedores, em troca da construção ou destinação de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Assim, utiliza-se a experiência do setor privado para atender ao interesse coletivo (Silveira, Mazzei, 2021).

Por exemplo, o plano diretor ou a lei municipal pertinente pode prever a concessão de benefícios urbanísticos, como a redução da largura do sistema viário ou a diminuição do tamanho dos lotes, para empreendedores. Em compensação, o empreendedor deve destinar um percentual das unidades habitacionais do empreendimento para famílias de baixa renda cadastradas junto à Prefeitura Municipal. Outra alternativa frequente é a criação de um fundo habitacional destinado ao financiamento da construção de habitações de interesse social. As receitas para esse fundo podem provir de diversas fontes, como termos de ajustamento de conduta, multas judiciais relacionadas ao direito urbanístico, percentuais de taxas e multas administrativas provenientes da fiscalização urbanística, doações e compensações pecuniárias derivadas de termos de compromisso, conforme o art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, entre outras fontes de renda (Silveira, Mazzei, 2021).

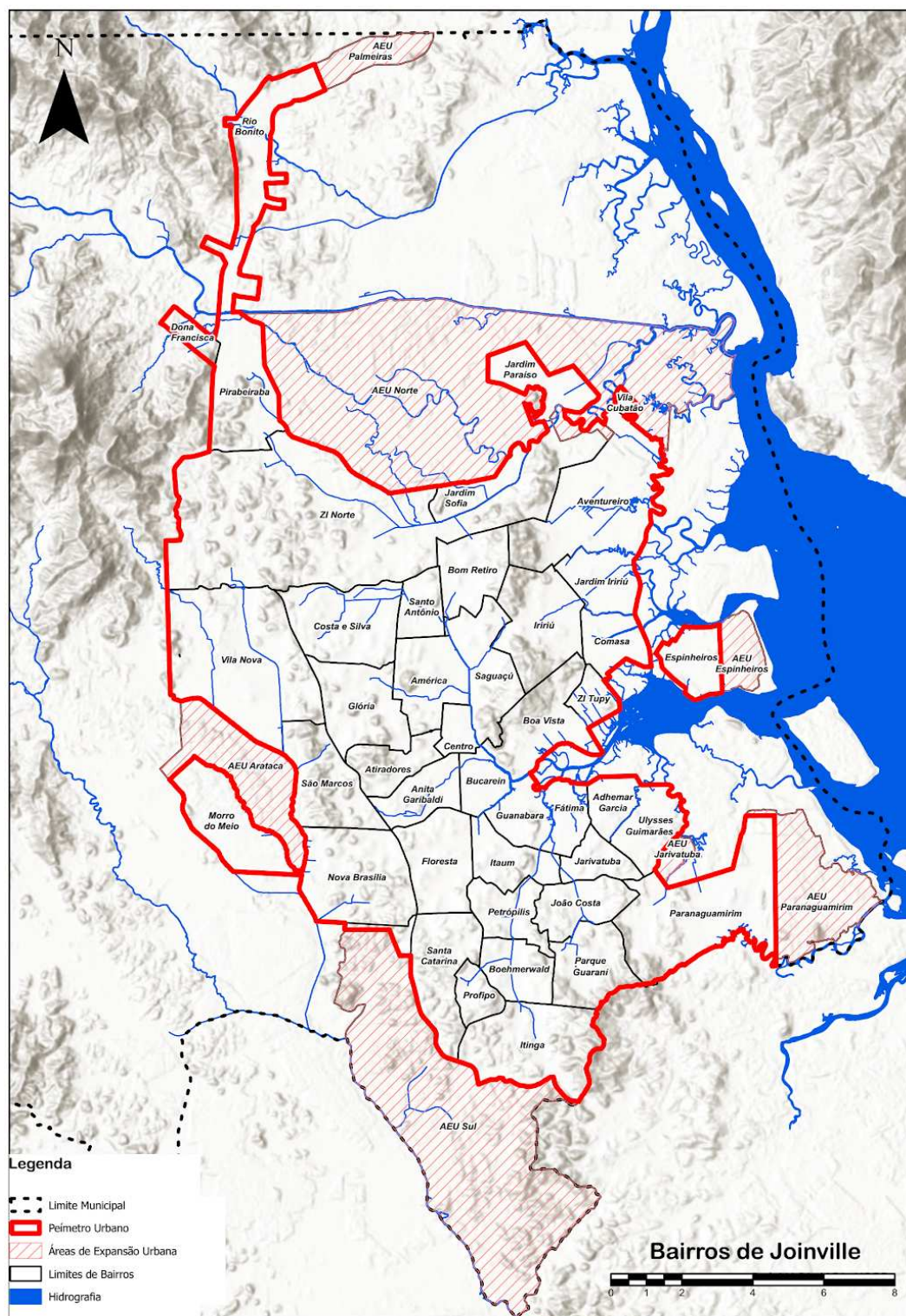
3. O MUNICÍPIO DE JOINVILLE (SC)

O objetivo deste capítulo é demonstrar a contradição existente no território em relação ao problema habitacional da moradia informal frente aos imóveis vazios do Município de Joinville. Para tanto, foram levantados dados sociodemográficos, territoriais, imóveis vazios, preço da terra, iptu, infraestrutura urbana, áreas de fragilidades ambientais e a expansão do território que colaboram para equacionar o problema.

Localizada na Região Sul do país, no estado de Santa Catarina, o município de Joinville é polo da microrregião nordeste catarinense e a maior cidade do estado. Divide-se em dois distritos e 43 bairros. Os distritos Sede e Pirabeiraba abrangem áreas rurais e bairros, e os bairros, áreas exclusivamente urbanas. É também pólo industrial da Região Sul, com volume de receitas geradas aos cofres públicos inferior apenas a das capitais Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR).

Para entender melhor a distribuição do perímetro urbano - objeto de estudo dessa dissertação, segue abaixo Figura 01 contendo o mapa do perímetro urbano, com as divisões de bairro e suas áreas de expansão urbana.

Figura 01 – Mapa do Perímetro Urbano e Expansão Urbana de Joinville/SC.



Fonte: elaborado pela autora.

Joinville está em primeiro lugar no *ranking* do PIB no estado de Santa Catarina. A cidade concentra grande parte da atividade econômica na indústria, com destaque para os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. Seu PIB também é um dos maiores do país, em torno de R\$ 45.069.864.258 por ano (Joinville, 2023). O PIB *per capita* de Joinville foi de R\$60.891 no ano de 2020. A Tabela 1 traz um comparativo das rendas *per capita* joinvilense, catarinense e brasileira, concluindo-se que Joinville supera e muito a média do estado e do país.

Tabela 1 – Comparativo do produto interno bruto (PIB) e do PIB *per capita*: Joinville × Santa Catarina × Brasil

Ano	Joinville		Santa Catarina		Brasil	
	PIB (R\$mil)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	PIB (R\$mil)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	PIB (R\$mil)	PIB <i>per capita</i> (R\$)
2011	18.675.103	35.851	174.068.322	27.023	4.374.000.000	22.162
2012	20.472.881	38.897	191.794.652	29.367	4.800.000.000	24.121
2013	22.049.703	40.312	214.512.242	32.402	5.300.000.000	26.445
2014	25.136.137	45.323	242.553.371	36.147	5.779.000.000	28.498
2015	26.552.124	47.233	249.079.642	36.616	5.996.000.000	29.324
2016	25.217.354	44.269	256.754.669	37.242	6.267.000.000	30.548
2017	27.378.682	47.443	277.191.961	39.685	6.583.000.000	31.833
2018	30.785.682	52.792	298.230.000	42.149	7.004.000.000	33.594
2019	34.528.619	58.476	323.264.000	45.117	7.400.000.000	35.162
2020	36.391.911	60.891	349.275.000	48.159	7.609.000.000	35.936

Fonte: Joinville (2023).

Além do PIB *per capita*, a renda domiciliar média por pessoa nos anos de 1991, 2000 e 2010 (anos de censo) em Joinville também foi superior se comparada à do Brasil e de Santa Catarina (Tabela 2). Os valores estão em paridade de poder de compra com o salário mínimo do último ano da pesquisa (2010). Os dados do censo de 2022 ainda não foram divulgados.

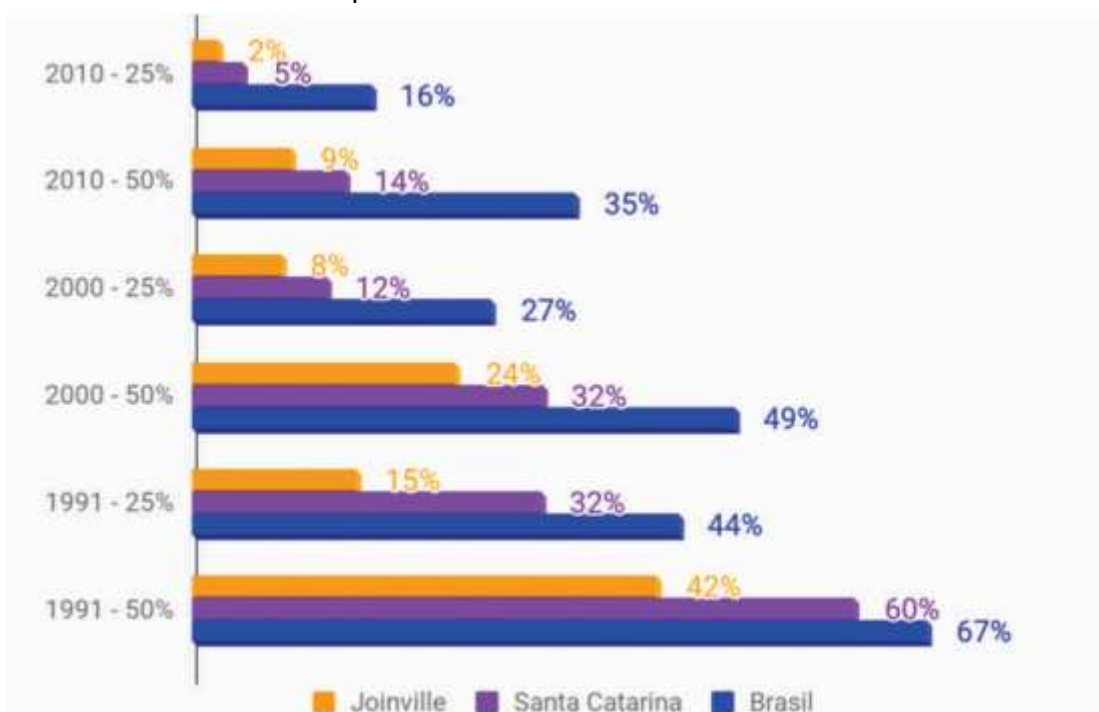
Tabela 2 – Renda domiciliar individual média: Brasil × Santa Catarina × Joinville

	Brasil	Santa Catarina	Joinville
1991	R\$348,47	R\$349,13	R\$457,77
2000	R\$585,94	R\$688,16	R\$801,02
2010	R\$767,02	R\$967,45	R\$1.114,36

Fonte: Joinville (2023)

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), no ano de 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores joinvilenses era de 2,7 salários mínimos. Esse dado é particularmente relevante ao considerar o poder de compra da população em geral. Em termos de emprego, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 42,1%, indicando que quase metade da população estava empregada. Ao comparar esses dados com os de outros municípios do estado, observa-se que a cidade ocupava a posição número 2 entre 295 municípios, demonstrando um nível de desenvolvimento econômico significativo. Se expandida essa comparação para cidades de todo o país, Joinville fica na posição 26 de 5.570.

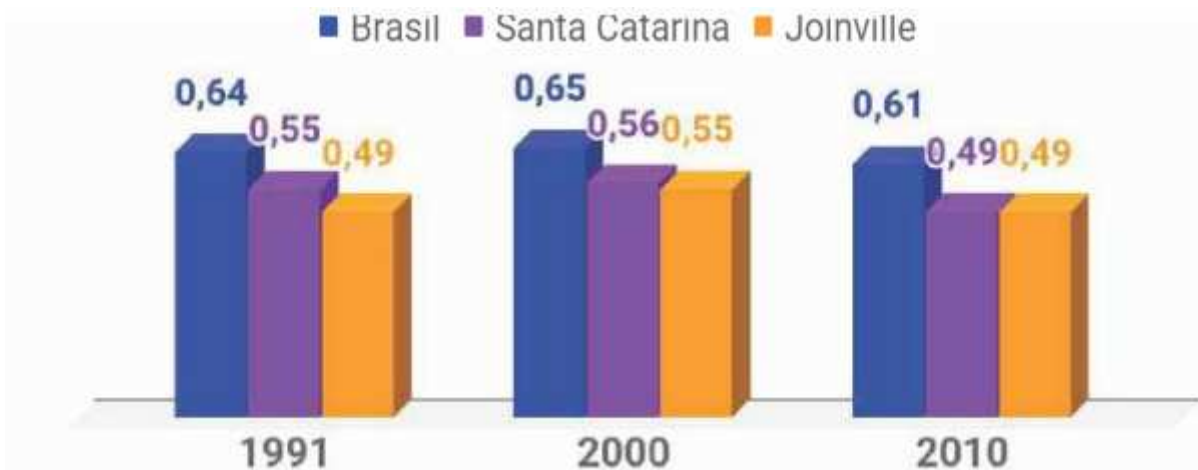
Trazendo o recorte da população de baixa renda, apresenta-se no Gráfico 1 o percentual de indivíduos de baixa renda, divididos em dois grupos: aqueles cuja renda domiciliar individual é de 50% do salário mínimo; e aqueles cuja renda domiciliar individual é de 25% do salário mínimo. Vale ressaltar que não há um critério universal para definir pobreza e pobreza extrema; esses parâmetros tendem a variar conforme a instituição ou o projeto/programa, tanto no Brasil quanto no exterior. O poder de compra é calculado tendo como referência o ano de 2010.

Gráfico 1 – Percentual de pessoas de baixa renda com base na renda domiciliar individual

Fonte: Joinville (2023)

Ainda, para demonstrar o quanto a cidade de Joinville está em maior desenvolvimento se comparada ao país e também ao estado de Santa Catarina, trazemos no Gráfico 2 um comparativo do coeficiente de Gini, que mostra a distribuição de renda entre as pessoas na sociedade. Usando o coeficiente de Gini da renda domiciliar individual, o valor 0 indica que todos no local ganham a mesma quantidade de renda, enquanto o valor 1, que uma única pessoa ganha toda a renda. Valores abaixo de 0,5 significam que mais da metade da população tem mais da metade da renda da sociedade, e valores acima de 0,5, que a maioria da população tem menos da metade da renda da sociedade.

Gráfico 2 – Distribuição de renda pelo coeficiente de Gini em Joinville, Santa Catarina e Brasil



Fonte: Joinville (2023)

3.1. CRESCIMENTO POPULACIONAL

A expansão da cidade de Joinville ao longo do tempo está diretamente ligada ao crescimento da base econômica industrial, que, por sua vez, impulsionou o crescimento populacional. Esse crescimento foi alimentado principalmente pela imigração do interior de Santa Catarina e do sudoeste do Paraná.

Segundo o IBGE, na década de 1950, houve uma ruptura no equilíbrio entre a população urbana e a rural. Nesse período, o processo de industrialização local intensificou-se, e, na década de 1960, a taxa de crescimento populacional ultrapassou mais do que o dobro das taxas registradas no estado e no país. Graças a esse processo de industrialização, Joinville apresentou taxas de crescimento de 6% ao ano até a década de 1980, contudo, com a crise econômica que começou nos anos 1980, essa taxa de crescimento diminuiu progressivamente (Silivi Junior, 2017).

Joinville concentra grande parte de sua atividade econômica na indústria, com destaque para os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. A cidade nasceu por uma exigência contratual fixada no acordo de colonização firmado entre a Companhia Colonizadora de Hamburgo e o Príncipe de Joinville. Por isso, seu crescimento está diretamente ligado à expansão da base econômico-industrial, que resultou no crescimento populacional.

Na década de 1990, esse perfil industrial começou a expandir-se para os setores de serviço e tecnologia. Com o desenvolvimento comercial descentralizado dos bairros, que estão se tornando cada vez mais independentes do centro, surgiram os primeiros grandes *shopping centers* da cidade. Com o advento da globalização, as maiores empresas da região conseguiram consolidar suas lideranças nos cenários nacional e internacional (Silivi Junior, 2017). Na tabela 3 vê-se essa ampliação da população residente em Joinville e na tabela 4 a taxa média anual de crescimento por década.

Tabela 3 – População de Joinville (SC) estimada: 1950–2024

Ano população residente	População residente
1950	43.334
1960	70.687
1970	126.559
1980	235.612
1991	346.224
2000	429.604
2010	515.228
2020	597.658
2022 (último censo)	616.317

Fonte: Silivi Junior (2017) e IBGE(2024).

Tabela 4 – Crescimento populacional de Joinville (SC): 1950 a 2024

Período (anos)	Taxa média anual
1950 a 1960	5,01
1960 a 1970	6,00

1970 a 1980	6,41
1980 a 1991	3,56
1991 a 2000	2,43
2000 a 2010	1,83
2010 a 2020	1,50

Fonte: PMJ.
Elaborado pela autora.

3.2. HISTÓRICO E ESTRUTURAÇÃO URBANA DA CIDADE

Joinville - Colônia de Dona Francisca, nasceu para se tornar um empreendimento colonial de base agrícola, no entanto teve seu escopo inicial subvertido pelo processo econômico que se instalou logo em seguida da sua fundação. Havia uma convivência harmoniosa e competitiva entre os interesses do Príncipe de Joinville (Frederic Brüstlein) e a administração da Colônia Dona Francisca, conduzida por Ottokar Doerfell, o primeiro Superintendente Municipal (Prefeito) após a elevação da Colônia à categoria de Município em 1877. As conexões privilegiadas do representante do Príncipe junto à Coroa Imperial do Brasil foram essenciais na obtenção de recursos para a infraestrutura da cidade. Dessa forma, grandes investimentos em saúde e abastecimento de água foram possíveis, além de uma significativa subvenção da Coroa para a construção da Estrada Dona Francisca (Santana, 1998).

A cidade manteve poucos espaços com características urbanas - apenas alguns metros quadrados, mesmo com a expressiva injeção de recursos na cidade até o final dos anos 40. Então iniciou um grande período de expansão proveniente do processo de industrialização sendo que nas décadas de 70 e 80 a taxa de crescimento populacional foi de 6,4% ao ano em média (Santana, 1998). O crescimento acelerado da população a partir da década de 70 coincide também com um grande deslocamento de massa trabalhadora oriunda das áreas rurais em direção às cidades em busca de trabalho (Souza, 1991).

Com o fluxo contínuo de mão-de-obra desqualificada advinda do meio rural, a indústria joinvilense contava com a possibilidade de exercer uma política de baixos salários na indústria, ao contrário do que se propagava, dando-se a falsa ideia que o setor secundário era bem remunerado. Esse mecanismo aparentemente adotado apenas pelas grandes indústrias, produz uma massa assalariada pobre, que com seus baixos salários não consegue sobreviver condignamente, sendo obrigados a encontrar formas alternativas de aumento de sua renda salarial, entre elas a “” ocupação de espaços públicos e/ou privados, apresenta-se como uma dessas formas, uma vez que o trabalhador não desembolsa dinheiro para adquirir o seu terreno, ao mesmo tempo que o poder público não lhe cobrar tributos pelo mesmo (Souza, 1991).

A ocupação dos mangues em Joinville começou a se acelerar a partir da década de 70, com a transferência do Grupo Tupy para o Bairro do Boa Vista. A maioria das ocupações ilegais - naquela época, tiveram a conivência de órgãos institucionais, justamente aqueles encarregados de proteger e vigiar o patrimônio público. O SPU - Serviço de Patrimônio da União, ligado ao Ministério da Fazenda através de sua Delegacia Regional, durante muito tempo emitiu certificados de ocupação dessas áreas. Os beneficiários, em sua maioria, eram as grandes indústrias e os grandes proprietários fundiários (Souza, 1991).

A década de 1980 foi marcada por uma crise econômica que abalou o país e o mundo. No entanto, em Joinville, devido às suas indústrias que continuavam demandando mão de obra e oferecendo vagas, houve uma imigração em grande escala de trabalhadores do Paraná e de outras regiões de Santa Catarina afetadas pelas enchentes de 1983 e 1984. Isso levou a uma ocupação mais intensa da região leste de Joinville (já iniciada na década passada), com o crescimento dos bairros Boa Vista, Comasa, Iriú e Espinheiros. Para atender à necessidade de moradia resultante de um crescimento anual de 6%, os lotes nas áreas urbanizadas foram reduzidos em comparação com os padrões da parte mais antiga da cidade, resultando em maiores densidades demográficas (Silivi Junior, 2017).

Na década de 1990, os bairros Morro do Meio, São Marcos, Aventureiro, Fátima, Jarivatuba, Jardim Sofia, Espinheiros e o Distrito Industrial se tornaram mais densos. O bairro Jardim Paraíso, pertencente a São Francisco do Sul, foi anexado a Joinville após um grande processo de parcelamento iniciado no final da década de

1980. Na década de 2000, com base em imagens de satélite de alta resolução, observou-se um grande crescimento populacional na direção leste do município, além da conurbação com Araquarí, resultando na anexação de parte do território e na ampliação do bairro Paranaguamirim e criação do bairro Vila Cubatão. Em 2010, a partir do Levantamento Aerofotogramétrico de Joinville, observou-se uma tendência de urbanização nas áreas rurais ao redor do Perímetro Urbano, especialmente nas regiões da Estrada da Ilha, Cubatão, em direção à Vigorelli e Vila Nova, ao longo da rodovia SC 108 (Silivi Junior, 2017).

Com relação ao perímetro urbano do município de Joinville, a partir de 1938, através do Decreto-Lei Federal nº311, ficou estabelecido que as cidades e as vilas são urbanas e que o restante do território é rural e que cabe às prefeituras definir, através de lei, os perímetros urbanos e a delimitação dos quadros urbano e suburbano das sedes municipais e distritais (Silivi Junior, 2017).

O que continua até hoje definindo a área urbana do município é a Lei do Perímetro Urbano, de competência exclusiva municipal, servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários. É esse perímetro urbano que indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais. Em Joinville, não diferente, em 1938 foi elaborado um mapa contendo a divisão territorial do município. Ao longo do tempo, o perímetro urbano foi se adequando ao crescimento populacional e econômico da cidade e, na década de 1980 atingiu sua maior dimensão, impulsionado pelo grande processo migratório ocorrido entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990, onde era necessário a produção de grandes áreas residenciais que pudessem absorver os novos moradores do município. A partir de meados da década de 1990, o perímetro urbano começou a ser sistematicamente estabilizado (Silivi Junior, 2017).

A partir da Lei Complementar de Joinville 470/2017 que redefine e institui, respectivamente, os Instrumentos de Controle Urbanístico - Estruturação e Ordenamento Territorial do Município de Joinville, partes integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville e dá outras providências, foi instituído a criação da área de expansão urbana: área rural cuja transformação para área urbana está condicionada a apresentação de projeto urbanístico específico, nos termos da Lei Federal nº 12.608/12, com diretriz de zoneamento e

índices urbanísticos estabelecidos em Lei de iniciativa do Poder Público (Joinville, 2017). Parafraseando essas áreas ainda em Macrozoneamento Rural podem ser convertidas em áreas urbanas mediante diretrizes do executivo municipal.

Diste isso, a ampliação do perímetro urbano com a efetiva criação das Áreas de Expansão Urbana pode ser feita através de diretrizes propostas. Hoje o município conta com 07 áreas de expansão urbana (AEU): Paisagem Campestre, Palmeira, Sul, Espinheiro, Rio Velho, Paranaguamirim e Arataca, dando a possibilidade de ampliação de mais de 100.000 m² no perímetro urbano.

Abaixo segue tabela 05 com o avanço do perímetro urbano joinvilense e a população respectiva do ano.

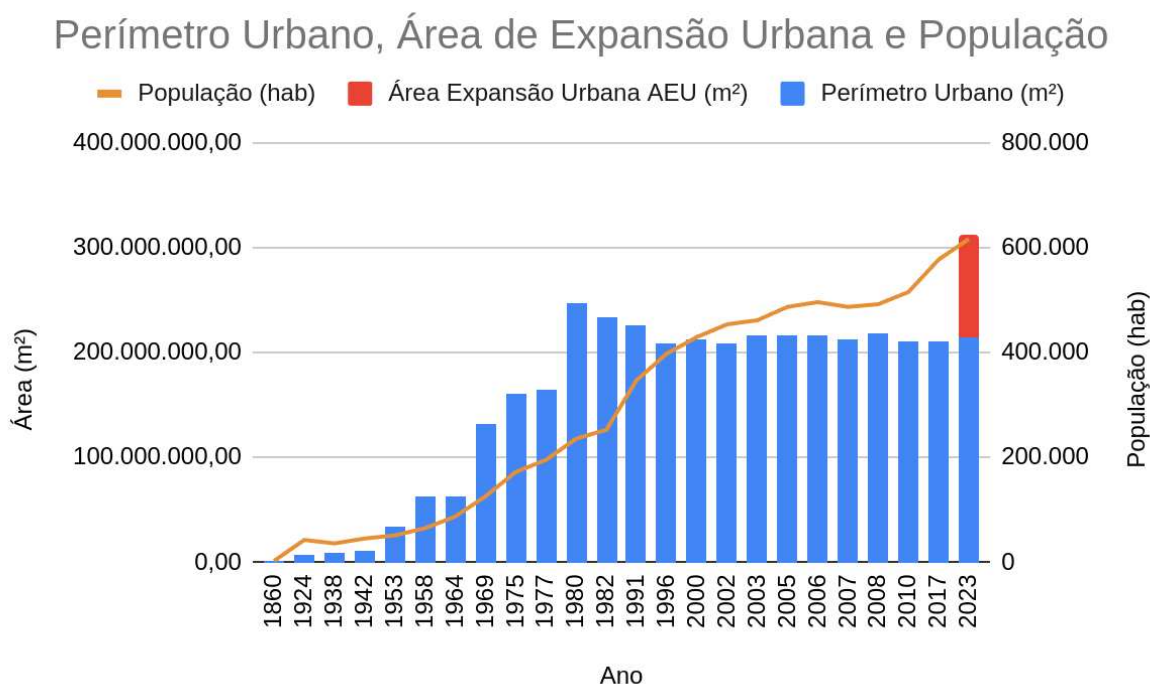
Tabela 05 - Série histórica de perímetros urbanos, suas respectivas áreas e a população do município de Joinville

Ano	Perímetro Urbano (m²)	População (hab)
1860	619.448,95	2.883
1924	7.854.856,42	42.854
1938	9.147.177,08	36.165
1942	11.368.014,19	45.590
1953	33.360.580,52	51.500
1958	62.140.749,28	65.300
1964	62.584.579,90	87.543
1969	132.297.259,11	126.058
1975	160.464.467,53	172.356
1977	165.046.037,76	195.307
1980	247.486.115,53	235.803
1982	234.272.998,75	252.793
1991	226.429.371,49	347.151
1996	209.513.624,15	397.951
2000	212.826.334,16	429.604

2002	209.113.372,11	453.766
2003	215.565.767,72	461.576
2005	215.726.755,69	487.045
2006	216.228.769,37	496.051
2007	213.432.675,77	487.003
2008	218.828.158,44	492.101
2010	210.459.553,56	515.268
2017	210.407.509,17	577.077
2023 - Área Urbana	215.184.778,47	
2023 - Área de Expansão Urbana	97.841.712,66	
2023 - Total	313.026.491,13	616.317

Fonte: Silivi Junior, 2017 e autora.

Para melhor visualização, a tabela foi sistematizada em um gráfico de colunas e linhas. No eixo x pode-se verificar a série histórica. Nas colunas têm-se a evolução do perímetro urbano e área de expansão urbana. É notório que o perímetro urbano está estável entre 209 e 215 milhões de metros quadrados desde o ano de 1996 até os dias atuais. O que alterou nos últimos cinco anos foi o incremento de áreas de expansão urbana. A alteração na Lei de Ordenamento Territorial fez com que cerca de 100 milhões de metros quadrados fossem transformados de áreas rurais para áreas de expansão urbana. Têm-se hoje um incremento de 45% do perímetro urbano em área de expansão urbana.

Gráfico 3 – Série histórica do Perímetro Urbano, Área de Expansão Urbana e População.

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação à população, ao contrário do perímetro urbano que está em estabilização, a tendência é de crescimento ano a ano. Desde 1996, por exemplo, quando o perímetro urbano teve uma estabilização, a população cresceu 54%, passando de 397 mil para mais de 616 mil habitantes.

3.3. O PROBLEMA DA HABITAÇÃO EM JOINVILLE

O dimensionamento das necessidades para o setor habitacional em Joinville implica na identificação do contingente populacional que precisa de investimentos para a habitação ou terrenos, considerando suas particularidades e características. É fundamental analisar o domicílio – estrutura física que abriga, protege e fornece serviços e comodidades a seus ocupantes – e as pessoas – que geralmente formam unidades familiares com valores culturais, demográficos, econômicos e sociais (Joinville, 2010).

Um dos fatores determinantes da demanda habitacional em Joinville é o estoque de habitações, tanto atual quanto futuro, que é influenciado pelas características da população, como crescimento vegetativo e migração, estrutura etária, e padrões culturais e comportamentais, além da capacidade social e econômica de criação de novos domicílios (Joinville, 2010).

A análise da demanda habitacional em Joinville envolve a identificação das necessidades habitacionais, bem como sua quantificação e qualificação. Essas necessidades incluem o entendimento da segmentação da população, identificando a composição familiar, gênero, idade, nível de instrução, renda e organização do domicílio, entre outros aspectos.

O Plano de Habitação de Interesse Social de Joinville - PHIS de Joinville foi uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Joinville, por meio da Secretaria de Habitação, cuja finalidade foi construir uma proposta para reverter o quadro habitacional do município. Elaborada em 2010, apresenta soluções a diversos problemas habitacionais, sejam eles associados à ocupação irregular de terrenos, melhoria da qualidade habitacional e promoção de novas unidades habitacionais no município.

O PHIS de Joinville tem por objetivo principal estabelecer as diretrizes e formular uma estratégia de médio e longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do Município de Joinville até 2024. Para tanto estrutura-se sobre cinco eixos: regularização fundiária e urbanística, provisão e aquisição de novas unidades habitacionais, melhoria habitacional, urbanização de áreas e organização institucional.

As projeções para as necessidades no período 2009/2021 foram agrupadas em três grupos, a saber:

1. Projeções referentes ao Déficit Habitacional ou necessidade quantitativa, relacionado às moradias que devem ser construídas para substituir os domicílios existentes sem condições de segurança e garantir habitação adequada às famílias que não possuem um domicílio privativo.

2. Projeções referentes à necessidade qualitativa ou déficit qualitativo. A necessidade qualitativa se refere às unidades habitacionais que apresentem

carência, podendo ser de infra-estrutura, adensamento excessivo ou inadequação fundiária.

3. Projeções referentes à demanda demográfica, ou seja, a necessidade da construção de habitações para atender às novas famílias no futuro, em função do crescimento populacional, das mudanças nos arranjos e composição familiar e mobilidade de famílias nos espaços intra-urbano, intra-regional e nacional.

O déficit Habitacional é uma forma de demonstrar o quanto a cidade está carente de habitação de interesse social, segue abaixo a estimativa feita pelo PHIS para o ano de 2017 e 2021:

Tabela 06 - Déficit habitacional de Joinville, por característica, 2017-2021

ANO	2017			2021		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO						
Absoluto	13.297	12.785	532	14.432	13.877	577
Déficit habitacional básico - % do total dos domicílios	5,84	5,73	8,99	5,84	5,73	8,99
Domicílios improvisados	424	403	21	460	437	23
Domicílios Rústicos	116	110	6	126	120	6
Famílias conviventes – coabitação familiar	7.783	7.298	485	8.447	7.921	526
Cômodos	403	403	64	438	438	69
Domicílios Alugados	4571	4571	0	4961	4961	0

Fonte: Plano de Habitação de Interesse Social de Joinville (2010)

Atualmente a metodologia de cálculo do déficit habitacional feita pela Fundação João Pinheiro (FJP) é estimada por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADContínua) do IBGE e do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, do Ministério da Cidadania. A Fundação João Pinheiro trás esse cálculo para Estados, capitais e grandes regiões metropolitanas. A maioria dos estudos se baseia nas bases de dados acessíveis como PNADContínua e CAD Único. A PNAD apesar de possuir uma frequência anual é comprometida pela questão da amostra utilizada, ou seja, no nível de agregação, pois permite apenas uma análise estadual ou macrorregional. Dessa forma não se possibilita vislumbrar a questão nos municípios individualmente (VIANNA; LIMA, 2017).

A metodologia para o cálculo atual do déficit para o município é baseada no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), no qual se utiliza apenas a base de dados do CadÚnico para mensurar o déficit municipal. Como a PNAD Contínua é uma pesquisa amostral, o IBGE não repassa seus dados a nível municipal, apenas a nível Estadual e para as capitais, com isso a Metodologia implantada pela Fundação João Pinheiro teve que ser adequada. Contudo, essa metodologia foi fundamentada nos conceitos e métodos utilizados no indicador da Fundação João Pinheiro (FJP) relacionado ao déficit habitacional. O Instituto Mauro Borges já aplica a mesma metodologia para Goiás desde o ano de 2017.

O Cadastro Único do Governo Federal é um cadastro que reúne informações sobre famílias de baixa renda. Neste cadastro devem estar famílias que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou que possuem renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Entre os benefícios da utilização do CadÚnico, pensando em formulação e implementação de políticas públicas, está a focalização em um grupo específico da sociedade (famílias de baixa renda), a necessidade e exigência de manter o cadastro atualizado juntamente com a ocorrência das buscas ativas por famílias não inscritas no cadastro, além das parcerias mantidas entre os três entes federativos para a manutenção do cadastro.

Através do banco de dados da Secretaria de Assistência Social do Município de Joinville, categoriza-se os domicílios de acordo com suas características, em algum componente do déficit habitacional. Se o domicílio não tem nenhuma característica elencada, ele não está em situação de déficit habitacional. Os componentes utilizados na análise são:

- Improvisado: Domicílios registrados como particular improvisado;
- Rústico: Domicílios com material predominante na construção das paredes externas de taipa não revestida ou madeira aproveitada ou palha ou outro material;
- Coabitação familiar Cômodo: Domicílio formado por um cômodo;
- Ônus excessivo por aluguel: Domicílios com comprometimento da renda familiar com aluguel superior a 30%;

- Adensamento: Domicílios com número de moradores por cômodo utilizado como dormitório igual ou superior a 3.

Esses são dados retirados da Fundação João Pinheiro como os componentes utilizados a nível nacional para cálculo do déficit. Porém, o CadÚnico não demonstra em seu questionário a estimação de coabitação familiar pelo componente das famílias compartilhando um mesmo cômodo. Os resultados aqui apresentados são baseados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para o município de Joinville. A base contempla um total de 40.276 registros em agosto de 2022.

A Tabela 07 apresenta a decomposição da situação de déficit para o município de Joinville em suas cinco componentes (Domicílios Improvisados, Domicílios Rústicos, Coabitação Familiar, Ônus excessivo com aluguel urbano e Adensamento excessivo). O componente “Ônus excessivo com aluguel urbano” é o de maior representatividade, pois representa 76,86% das famílias em situação de déficit. O adensamento excessivo corresponde a 14,87% do déficit.

Tabela 7 - Déficit Habitacional Joinville

Componentes do Déficit Habitacional	Absoluto	Porcentagem (%)
Domicílios Improvisados	70	0,42
Rústico	1.123	6,83
Coabitação	168	1,02
Ônus com aluguel	12.645	76,86
Adensamento	2.446	14,87
TOTAL	16.452	100

Fonte: CadÚnico (Ago/2022).

Elaboração: A autora.

Ainda sobre o problema da habitação, além do déficit habitacional, o PHIS ainda trouxe um levantamento das ocupações subnormais, através de levantamentos de campo, feitos à época. Cabe observar que grande número delas

encontra-se em áreas de APP's ou áreas inundáveis, gerando a necessidade de procedimentos diferenciais quanto à sua regularização ou reassentamento.

Também são encontradas muitas ocupações irregulares na área rural do Município, devendo-se ressaltar a ausência de mapeamentos disponíveis sobre tal informação. Tendo em vista as especificidades da cidade de Joinville, essa situação é bastante complicada, uma vez que a leste de seu território são encontradas as áreas de mangue, consideradas de preservação permanente pela legislação ambiental enquanto que a oeste estão as áreas de proteção ambiental da floresta Atlântica também delimitadas pelos instrumentos da legislação ambiental (Joinville, 2010).

Na direção norte do município vem ocorrendo ocupações ao longo das estradas rurais, que não se caracterizam pela precariedade, mas pela inadequação urbanística. Com isso, observa-se a tendência de redução dos espaços rurais produtivos no município. Segue tabela abaixo quantificando as ocupações irregulares levantadas:

Tabela 08 - Total de Habitação subnormais levantadas

	Total
Total habitações subnormais	7.390
Regularização Fundiária e Urbanização em área urbana	300
Regularização Fundiária Sustentável em área urbana	4.016
Regularização Fundiária e Urbanização em área rural	3.005
Reassentamento de famílias	69

Fonte: Plano de Habitação de Interesse Social de Joinville (2010)

A seguir serão descritos alguns mapas para que colaborem para identificar com mais propriedade a situação fundiária e social do município.

3.3.1. Distribuição da Renda Domiciliar

A distribuição de renda domiciliar pelo território urbano do município de Joinville não difere da distribuição de renda domiciliar vista nas grandes cidades de todo Brasil. A concentração de renda na centralidade do município, é uma característica das cidades capitalistas em que o valor da terra é composto pelo trabalho socialmente necessário para produzi-la - tanto em questão de localidade - próximo e de fácil acesso, assim como com acesso a todas as infraestruturas. Em cidades maiores, esse fenômeno é ainda mais evidente, pois áreas centrais tendem a oferecer melhores oportunidades de emprego, serviços e qualidade de vida, atraindo assim uma população de maior renda.

A Figura 02 retrata a distribuição de renda domiciliar na área urbana do município de Joinville. Os dados foram retirados dos setores censitários do IBGE - de acordo com o Censo de 2010 - visto que os dados do Censo de 2022 ainda não foram publicados. É importante notar que a utilização dos dados mais antigos pode ter algumas limitações, mas ainda assim fornece uma visão geral relevante sobre a distribuição de renda no município.

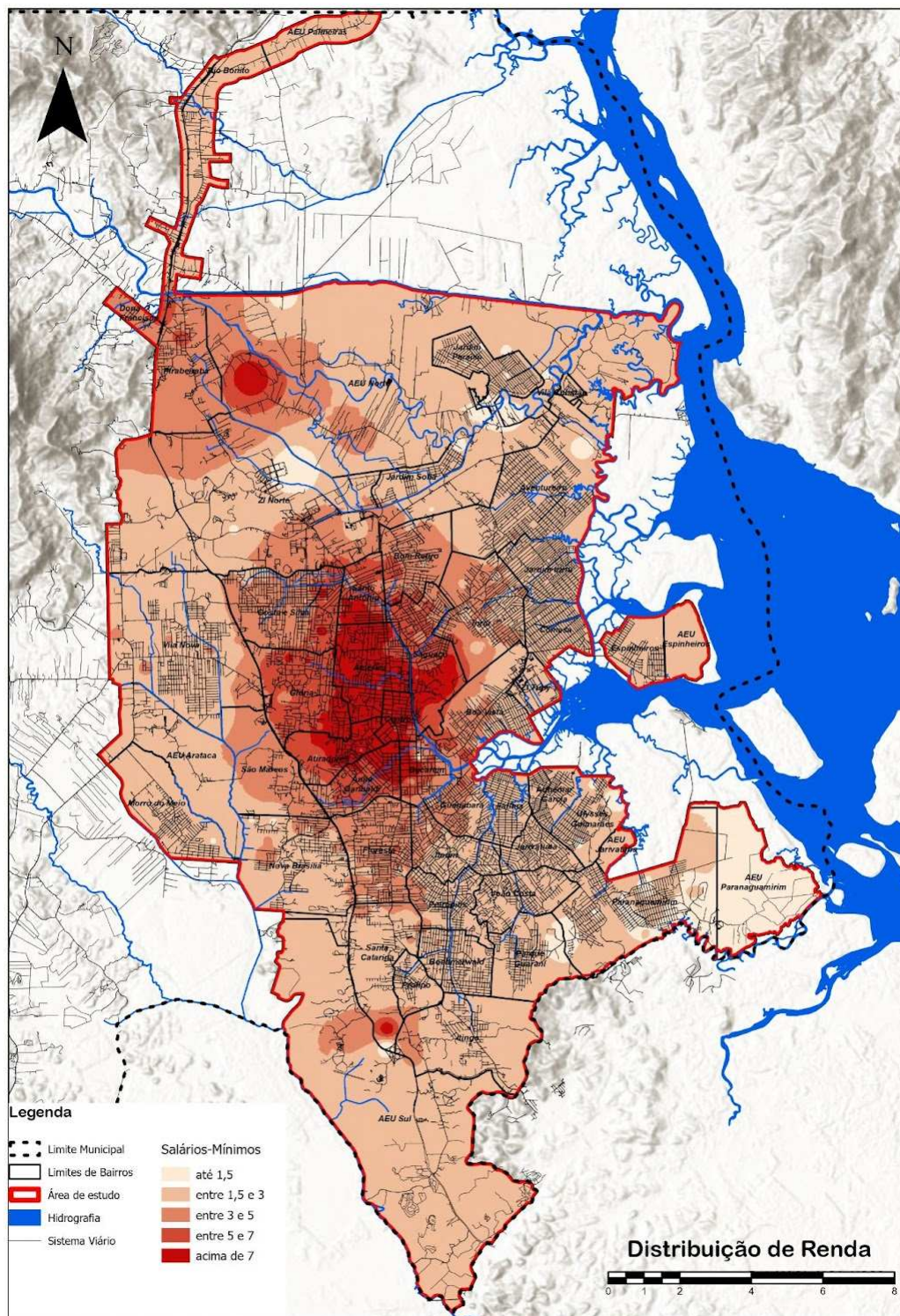
A análise do mapa traz que o bairro Centro e parte dos bairros adjacentes - Atiradores, Saguazu, Glória, América, Bucarein e Santo Antônio concentra a grande mancha de renda domiciliar acima de 07 salários mínimos. Esses bairros centrais, além de serem mais valorizados, também costumam abrigar uma infraestrutura mais desenvolvida, com melhor acesso a serviços como educação, saúde e lazer. Além desses bairros, dois bairros mais afastados do Centro também mostram algumas pequenas concentrações de renda acima de 07 salários mínimos - Pirabeiraba e Santa Catarina. Esses bairros mais distantes talvez ofereçam atrativos específicos, como áreas verdes ou menor densidade populacional, que podem justificar a presença de moradores com rendas mais altas.

Após a mancha de acima de 07 salários mínimos, se vê uma pequena mancha de 05 a 07 salários mínimos e uma mancha um pouco maior e renda de 03 a 05 salários logo nos bairros adjacentes aos com renda superior. Essas manchas pegam os bairros Costa e Silva, Santo Antônio, Bom Retiro, Iririú, Saguazu, Boa Vista, Guanabara, Floresta e São Marcos em sua maior totalidade. Também pega

parcialmente os bairros citados parcialmente anteriormente. Na Zona Norte os bairros Pirabeiraba e Dona Francisca também estão nessa escala de renda.

Praticamente todo o restante do mapa da área urbana de Joinville está inserido na renda familiar de 1,5 a 03 salários mínimos.

Figura 02 – Distribuição de renda domiciliar na área urbana do município de Joinville.



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

Para um melhor entendimento do mapa e com dados da população coletados do Censo 2022, estima-se que a distribuição de renda por faixa de renda por bairro seja:

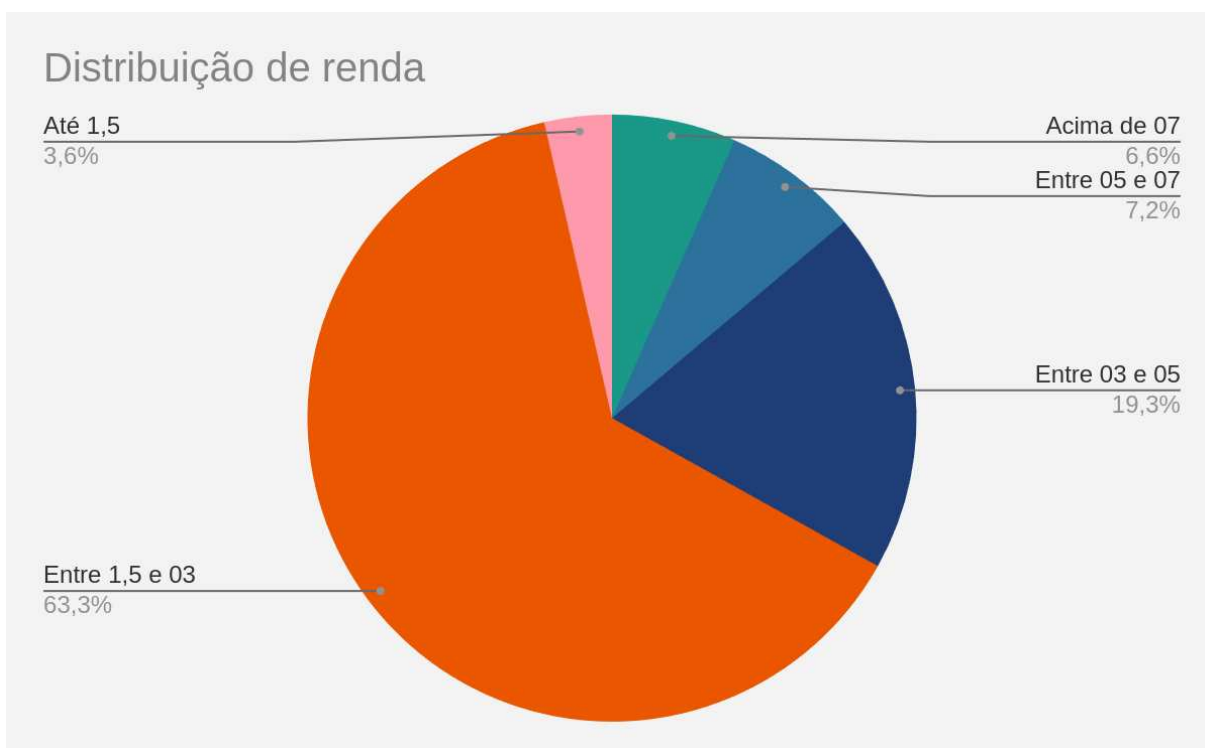
Tabela 09 - Distribuição de renda por faixa salarial por bairro

Bairro	População	Distribuição de renda				
		Acima de 07 SM	Entre 05 e 07 SM	Entre 03 e 05 SM	Entre 1,5 e 03 SM	Até 1,5 SM
Adhemar Garcia	11.011				11.011	
América	13.368	13.368				
Anita Garibaldi	9.679	2.904	4.840	1.936		
Atiradores	5.936	3.562	1.781	594		
Aventureiro	41.430				39.359	2.072
Boa Vista	19.746		1.975	7.898	9.873	
Boehmerwald	19.254			963	18.291	
Bom Retiro	13.974		1.397	11.179	1.397	
Bucarein	6.442	1.611	2.255	2.255		322
Centro	5.888	5.888				
Comasa	23.262				23.262	
Costa e Silva	32.547	1.627	6.509	22.783	1.627	
Dona Francisca	627			627		
Espinheiros	9.895				9.895	
Fátima	16.652				16.652	
Floresta	21.345		1.067	18.143	2.135	
Glória	12.256	1.838	9.192	1.226		
Guanabara	13.472		674	8.083	4.715	
Iririú	26.517		1.326	10.607	14.584	
Itaum	16.955			5.934	11.021	
Itinga	7.550			755	6.795	
Jardim Iririú	27.006				27.006	
Jardim Paraíso	19.927				16.938	2.989
Jardim Sofia	5.009			250	4.508	250
Jarivatuba	14.619				14.619	
João Costa	14.906				14.906	

Morro do Meio	11.659			11.076	583	
Nova Brasília	15.203		1.520	12.923	760	
Paranaguamirim	32.907			23.035	9.872	
Parque Guarani	12.619			10.726	1.893	
Petrópolis	15.865		2.380	13.485		
Pirabeiraba	4.925	493	4.433			
Profípo	5.246		262	4.984		
Rio Bonito	7.401			7.401		
Saguaçu	15.531	4.659	7.766	3.106		
Santa Catarina	7.187	359	359	1.078	5.031	359
Santo Antônio	7.779	3.112	3.112	1.556		
São Marcos	3.144			2.672	472	
Ulysses Guimarães	11.114			9.447	1.667	
Vila Cubatão	1.178			1.178		
Vila Nova	26.119			2.612	23.507	
Zona Industrial Norte	3.633			1.090	2.180	363
Zona Industrial Tupy	52				52	
Total	590.835	38.928	42.744	113.942	374.090	21.131

Fonte: elaborado pela autora.

A população Joinvilense tem a distribuição de renda 3,6% entre 0 e 1,5 salários mínimos; 63,3% entre 1,5 e 3 salários mínimos, 19,3% entre 3 e 5 salários mínimos, 7,2% entre 05 e 07 salários mínimos e 6,6% superior a 07 salários mínimos conforme gráfico abaixo:

Gráfico 04 - Distribuição de renda por faixa salarial

Fonte: A autora.

3.3.2. Identificação dos imóveis vazios — (definição de vazio para Joinville)

O vazio urbano é um conceito abrangente que se refere a diversas formas de espaços não utilizados ou subutilizados no contexto urbano pode ser caracterizado como superfície não edificada (lotes, glebas, loteamentos, fazendas etc.), e contrária ao sítio ocupado e construído. Este conceito abarca uma ampla gama de situações, desde a completa ausência de edificações até diferentes níveis de desocupação, não-ocupação, não uso, subaproveitamento e ociosidade dos espaços urbanos. É importante ressaltar que os vazios urbanos não se restringem a uma localização específica, podendo ser encontrados tanto em áreas periféricas quanto em áreas centrais das cidades. Além disso, esses espaços podem estar situados em áreas já urbanizadas ou em regiões ainda não desenvolvidas, demonstrando a versatilidade e complexidade deste fenômeno urbano (MAIA,2019).

Em contraste com os vazios bem localizados, geralmente encontrados em áreas mais centrais ou consolidadas, destacam-se os vazios urbanos periféricos. Estes são caracterizados por sua amplitude e por atingirem escalas que ultrapassam o âmbito intraurbano. Tais vazios são formados principalmente por glebas não parceladas, resultantes do processo de transformação de terra rural em urbana, com o objetivo de proporcionar espaço para a expansão da cidade. Uma característica marcante desses vazios periféricos é que eles não fazem parte da mancha urbana consolidada. Inicialmente, esses espaços são desprovidos de infraestrutura urbana básica, como redes de água, esgoto, energia elétrica e pavimentação. No entanto, apesar dessa carência inicial, eles representam um potencial significativo para a extensão do tecido urbano, servindo como recipientes para novas ocupações e desenvolvimentos futuros. O processo típico envolvendo esses vazios periféricos inclui a expansão do perímetro urbano, que leva à conformação de novos vazios não parcelados, seguida pela ocupação gradual dessas áreas. Esta ocupação ocorre através de loteamentos, tanto legais quanto ilegais, que atendem a diferentes segmentos socioeconômicos, abrangendo desde populações de alta renda até aquelas de baixa renda.

A produção de vazios periféricos é um fenômeno recorrente e amplamente observado nos municípios brasileiros. Este processo não ocorre de maneira aleatória, mas se estabelece como uma estratégia deliberada de apropriação da renda da terra por proprietários privados (FERREIRA, 2015). Esta prática está intrinsecamente ligada às dinâmicas do mercado imobiliário e às políticas de desenvolvimento urbano. As modificações macroeconômicas desempenham um papel crucial neste cenário, influenciando significativamente as decisões de investimento dos agentes econômicos. Observa-se uma tendência crescente de investidores e proprietários de terra redirecionar seus recursos, optando por deixar de investir capital em bens móveis, como equipamentos ou ativos financeiros de curto prazo, para concentrar seus investimentos em um bem fixo e duradouro: a terra. Esta mudança de estratégia de investimento reflete não apenas as expectativas de valorização futura desses terrenos, mas também a percepção da terra como um ativo seguro e potencialmente lucrativo a longo prazo.

Para a definição dos imóveis vazios foram utilizados os dados do Sistema Cadastral da Prefeitura de Joinville. No sistema cadastral da PMJ é possível filtrar os

dados dos imóveis municipais por tamanho, ocupação, proprietário, etc. Para este trabalho foi considerado como imóveis vazios os imóveis que estão baldios no sistema de gestão cadastral municipal. Para identificar a quantidade de imóveis, usou-se um filtro para um tamanho mínimo de imóvel de 2.400 m². O lote mínimo em Joinville é de 240 m², mas o interesse de estudo não são os pequenos lotes - mas aqueles que não estão cumprindo sua função social e que estejam não ocupados para especulação imobiliária, por isso utilizou-se o valor de 10 lotes mínimos somados.

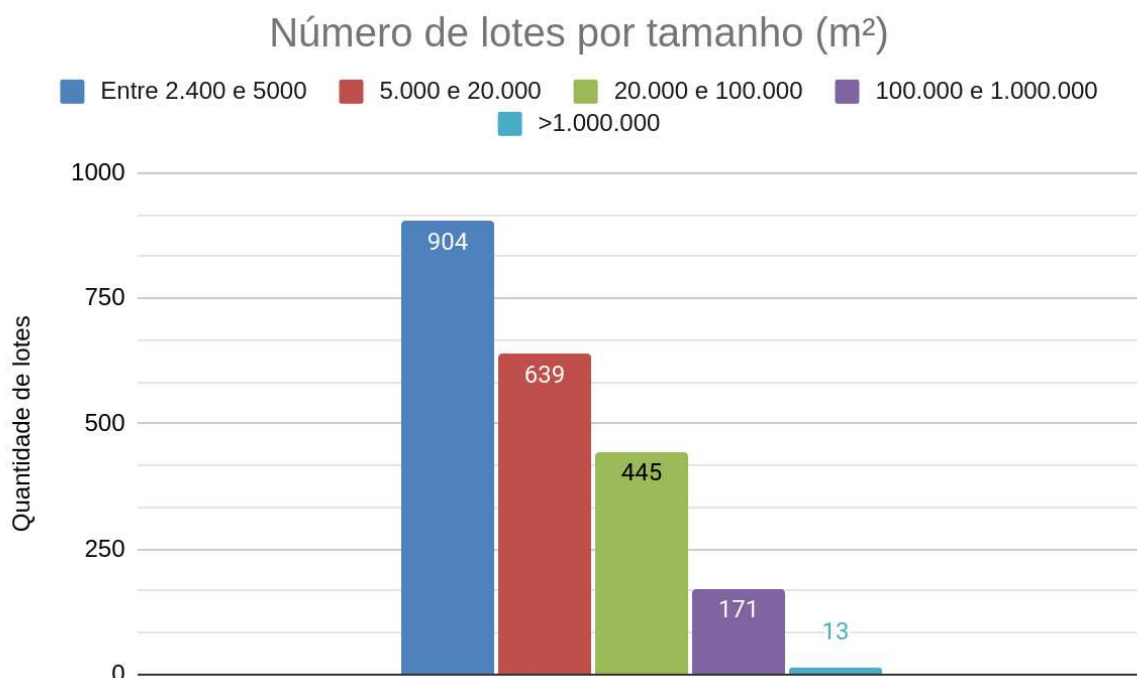
Como o objetivo do trabalho consiste no cumprimento da função social da propriedade e da cidade sob o escopo da habitação de interesse social, não cabe ao estudo levantar imóveis vazios em áreas ambientalmente frágeis e que não correspondem a uma futura área para produção habitacional. Com isso, foram retirados os imóveis em áreas de preservação permanente, áreas de cota 40 e áreas de unidades de conservação, compostos na macrozona Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA): regiões que apresentam grandes fragilidades ambientais, caracterizando-se por áreas acima da isoípsa 40, consideradas reservas paisagísticas que necessitam de grandes restrições de ocupação para efetiva proteção, recuperação e manutenção e dos setores IV - Setor Especial de Interesse de Conservação de Morros (SE-04): áreas situadas a partir de 40m (quarenta metros) que pela sua situação e atributos naturais, devem ser protegidas e/ou requeiram um regime de ocupação especialmente adaptado a cada caso, podendo constituir Unidades de Conservação e V - Setor Especial de Interesse de Conservação de Várzeas (SE-05): são as áreas que, pela sua situação e atributos naturais, devem ser protegidas e/ou requeiram um regime de ocupação especialmente adaptado a cada caso, podendo constituir Unidades de Conservação conforme Lei de Ordenamento Territorial (JOINVILLE, 2022).

Na figura 03 estão identificados todos os imóveis vazios do município da área urbana e das áreas de expansão urbana. Em amarelo os imóveis identificados e que podem ser utilizados para habitação de interesse social. Em verde estão demonstrados todos os imóveis identificados vazios mas que por algum motivo já exemplificado está em áreas que não fazem parte do estudo em questão.

No mapa nota-se a quantidade de imóveis que ainda não estão cumprindo sua função social no município de Joinville. Eles são um total de 2.482 imóveis.

Destes - que variam entre 2.401,51 m² e 5.121.513,19 m², estão divididos na seguinte proporção:

Gráfico 05 - Número de imóveis por tamanho em m²



Fonte: PMJ

elaboração: A autora

A sua distribuição está em todo o território do município, com uma soma de áreas de 93.297.716,94 m². Os 2.482 imóveis estão distribuídos em 1.013 proprietários. Apenas 07 proprietários têm mais de 10 imóveis em seu nome. O com maior número de imóveis é o próprio Município de Joinville, com 373 imóveis de sua propriedade, somando 3.617.266,19 m².

Abaixo segue planilha com os maiores proprietários de áreas vazias do município. Os nomes das empresas privadas foram retirados devido à proteção de dados.

Tabela 10 - Maiores proprietários de imóveis vazios do município de Joinville

Proprietário	nº imóveis
Município de Joinville	373
XX. Empreendimentos Ltda	266
XX Empreendimentos Imobiliarios S/A	59
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento Casan	18
Estado de Santa Catarina	15
Imobiliária XX	15
XX Construtora e Incorporadora	13

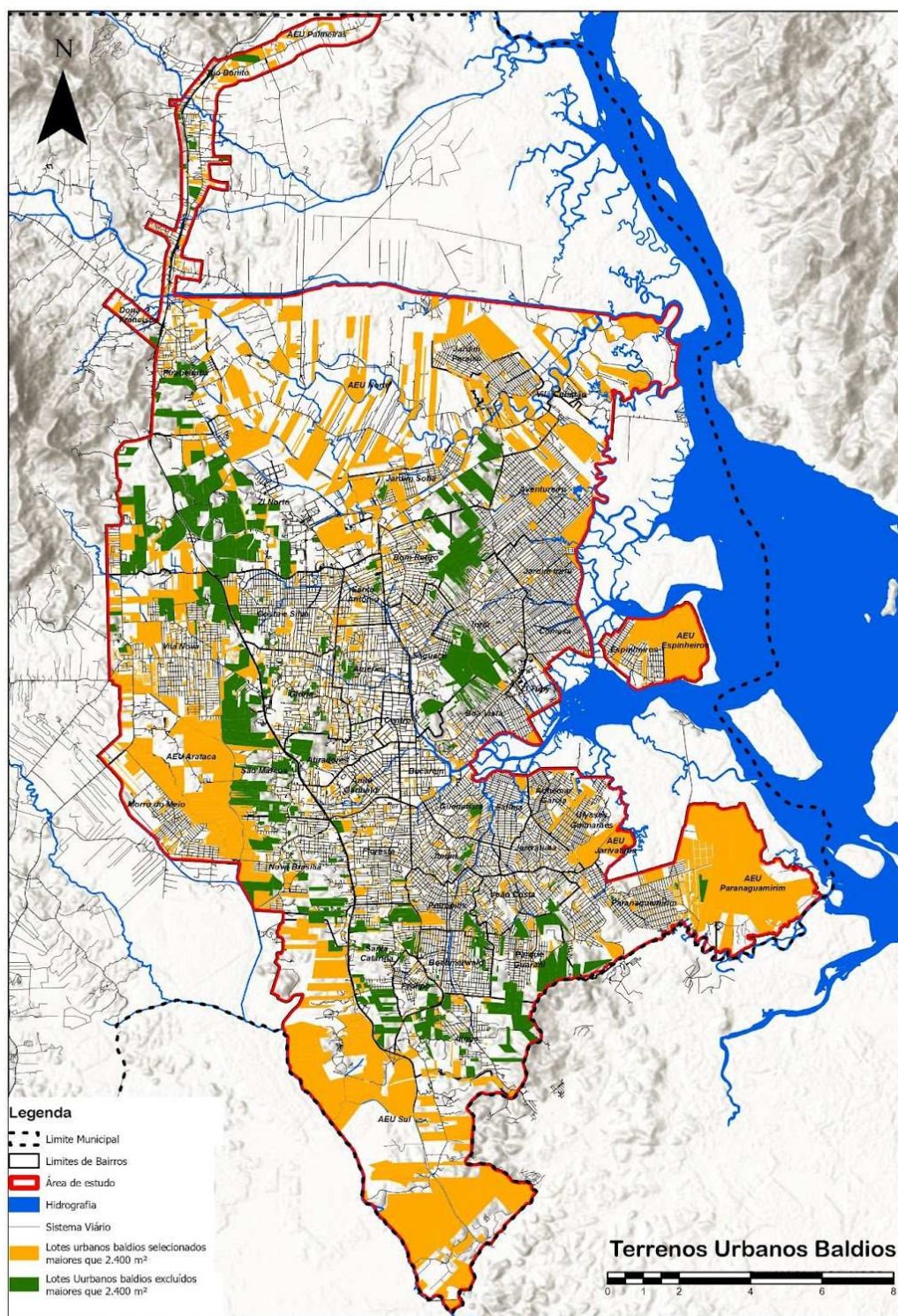
Fonte: PMJ.

Elaborado pela autora.

Dos imóveis identificados no mapa abaixo (Figura 03), ainda temos a diferenciação das áreas de expansão urbana - que ainda estão no Macrozoneamento Rural, porém a transformação para área urbana está condicionada à apresentação de projeto urbanístico específico, nos termos da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, com diretriz de zoneamento e índices urbanísticos estabelecidos em Lei de iniciativa do Poder Público, conforme Plano Diretor. Os imóveis vazios nas áreas de expansão urbana tem uma área total de 57.544.895,39 m² correspondentes a 390 imóveis, sendo a média de área por imóvel de 147.551,01 m².

Com isso, os imóveis pertencentes à Área Urbana têm um total de 35.752.821,54 m², correspondendo a 2.092 imóveis, com uma área média de 20.063,31 m².

Figura 03 – Identificação dos imóveis vazios do município de Joinville.



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

3.3.3. Identificação dos preços de mercado no município de Joinville

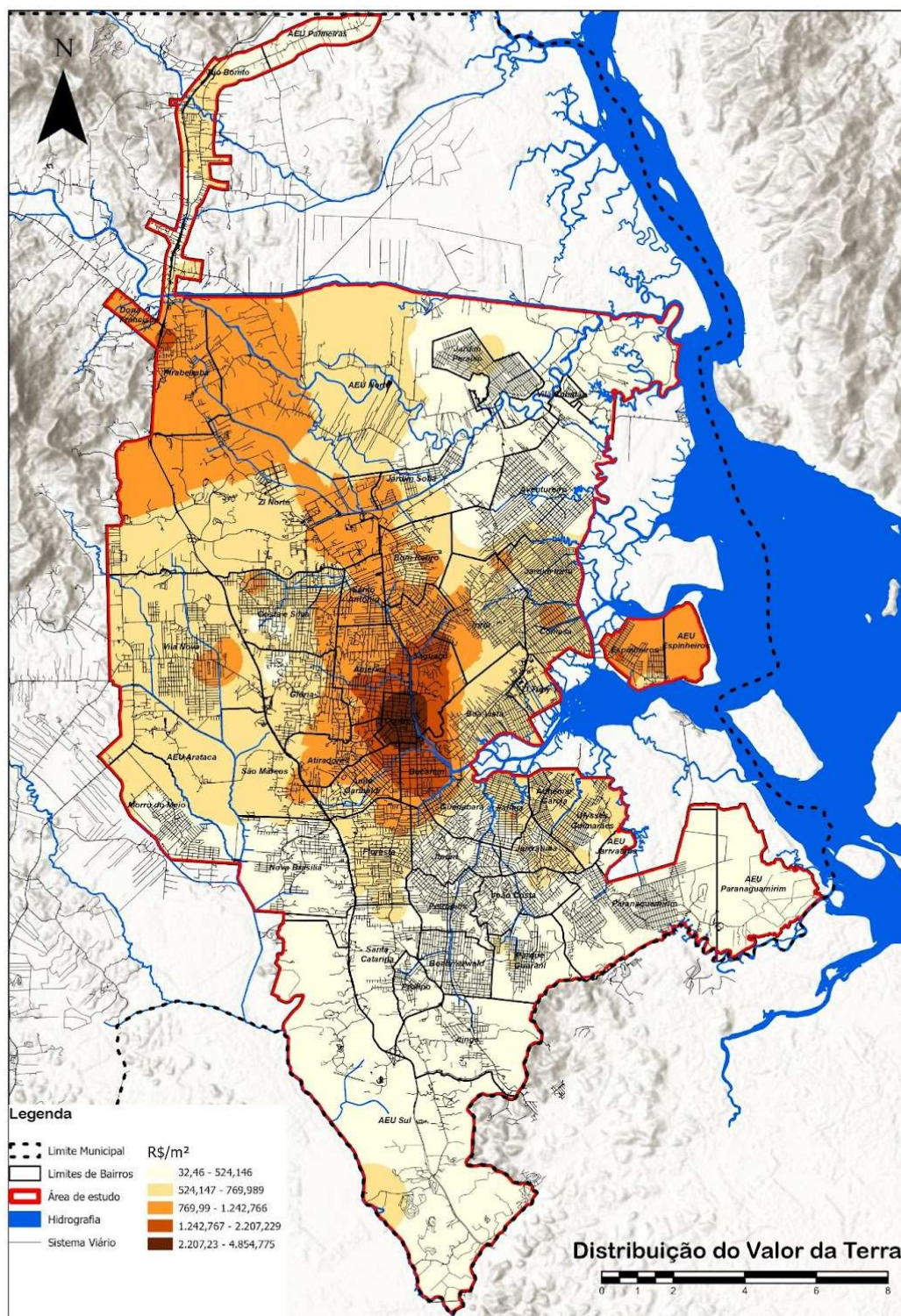
Para o mapa de levantamento de preço de mercado para imóveis no município de Joinville, foi realizado através dos valores disponibilizados pela Secretaria de Habitação. Esses valores foram obtidos por meio de avaliações de imóveis no território do município e foram complementados com uma pesquisa de mercado abrangente para os bairros que não possuíam avaliações feitas anteriormente. Todos os bairros tiveram pesquisas de valores, sendo no mínimo três para cada bairro, conforme detalhado na Tabela Anexo 01.

A identificação dos preços de terras do município de Joinville resultou na elaboração de um mapa de distribuição do valor da terra, representado na Figura 04. Ao analisar o mapa de distribuição de preços de terras, nota-se que os maiores valores estão localizados na centralidade do município, especificamente no bairro Centro. À medida que se afasta do Centro da cidade, os valores tendem a diminuir gradualmente. Adicionalmente, observam-se dois bolsões de valores mais elevados localizados na zona Norte, no bairro Pirabeiraba, e também na Zona Leste, no bairro Espinheiros.

A distribuição do valor da terra no bairro Pirabeiraba pode ser referenciada com mais detalhes na Figura 02, que trata da Distribuição de Renda. Nota-se que a concentração de renda no bairro Pirabeiraba é significativamente superior à de outras localidades afastadas do Centro da cidade. Isso evidencia que esse bairro possui uma maior concentração de renda e valor de terra, formando, assim, uma outra área especulativa no município.

As faixas de valores de terra descritos no mapa da Figura 04 são: Entre R\$32,46 e R\$521,16; entre R\$524,15 e R\$769,99; Entre R\$769,99 e R\$1.242,77; entre R\$1.242,77 e R\$2.207,30 e entre R\$2.207,23 e R\$4.854,77.

Figura 04 – Identificação dos preços de mercado no município de Joinville.



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

3.3.4. Identificação do crescimento não ordenado - núcleos urbanos informais

A presença de ocupações não regulamentadas no tecido urbano do município de Joinville tem sido uma preocupação significativa. Utilizando dados fornecidos por diversas fontes na Prefeitura de Joinville - a Secretaria de Meio Ambiente, a Secretaria da Fazenda, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), extraiu-se dados para identificar áreas de ocupação desordenada.

As ocupações não ordenadas dentro da malha urbana de Joinville foram estimadas segundo dados fornecidos pelo Município de Joinville, Análise da paisagem por imagem de satélite - utilizando o GoogleEarth e dados de densidade populacional fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados foram cruciais para identificar áreas de ocupação desordenada e orientar políticas públicas de planejamento urbano na cidade de Joinville.

Identificada a mancha de irregularidade, utilizou-se os endereços de entrevista dos setores censitários do IBGE para estimar a quantidade de domicílios de cada mancha. Essa abordagem multidisciplinar permitiu uma análise abrangente e detalhada da situação urbana, revelando a complexidade e a extensão dos problemas de ocupação irregular na cidade de Joinville, com maior precisão.

Para esse levantamento não foram considerados loteamento irregulares (aprovados pelo município mas não registrados), apenas ocupações irregulares e parcelamentos clandestinos.

A listagem das áreas e estimativa de lotes irregulares por bairro pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 11 - Estimativa de lotes irregulares por bairro

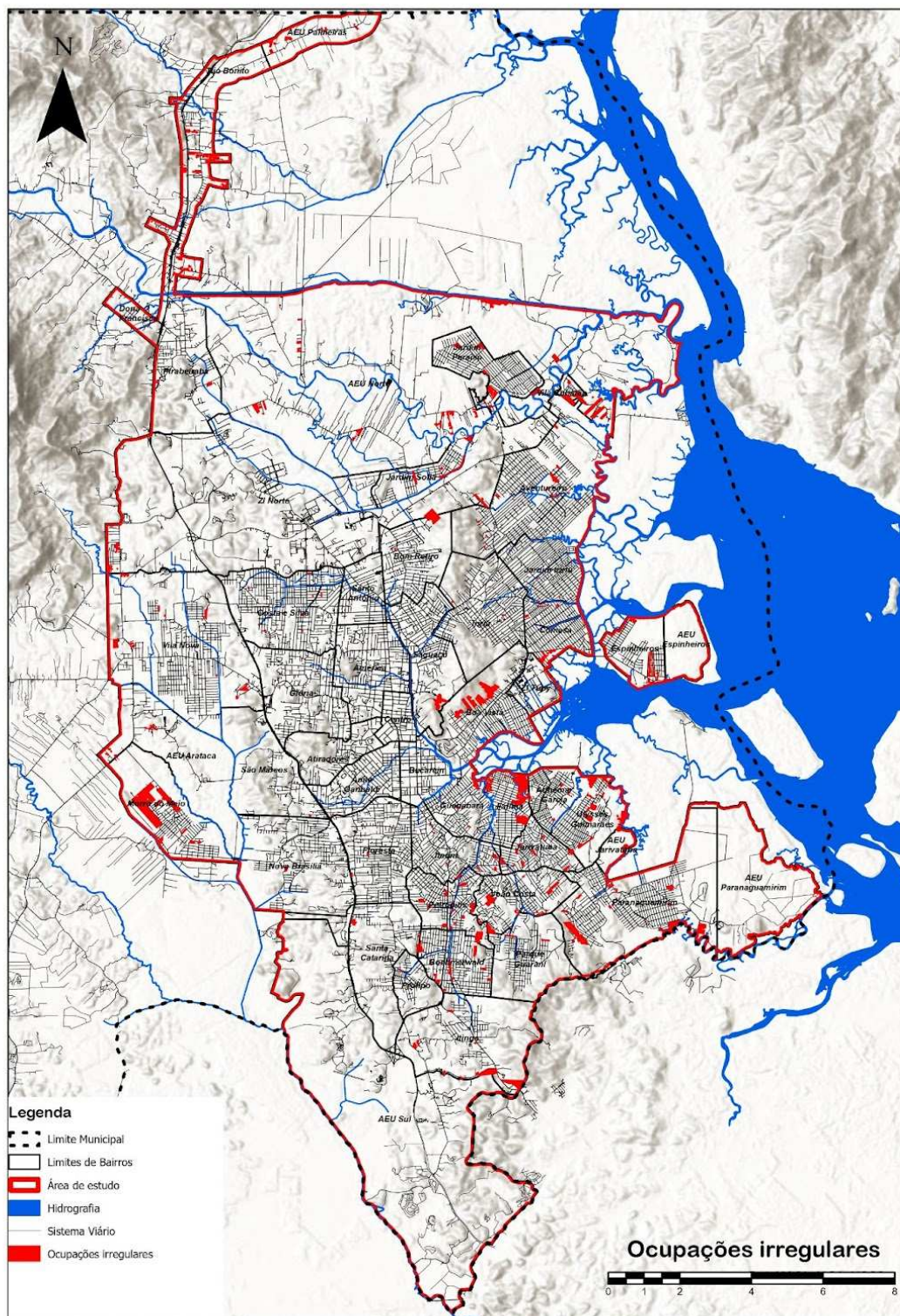
Estimativa de Lotes	Classe	Denominação
107	Bairro	Adhemar Garcia
6	Bairro	Anita Garibaldi
80	Área de Expansão Urbana	Arataca
493	Bairro	Aventureiro
499	Bairro	Boa Vista
315	Bairro	Boehmerwald
113	Bairro	Bom Retiro
290	Bairro	Comasa
187	Bairro	Costa e Silva
425	Bairro	Espinheiros
1078	Bairro	Fátima
33	Bairro	Floresta
182	Bairro	Guanabara
65	Bairro	Iriú
246	Bairro	Itaum
214	Bairro	Itinga
180	Bairro	Jardim Iriú
319	Bairro	Jardim Paraíso
142	Bairro	Jardim Sofia
468	Bairro	Jarivatuba
327	Bairro	João Costa
656	Bairro	Morro do Meio
547	Área de Expansão Urbana	Norte
16	Bairro	Nova Brasília
126	Área de Expansão Urbana	Palmeiras
952	Bairro	Paranaguamirim
109	Bairro	Parque Guarani
59	Área de Expansão Urbana	Paranaguamirim
619	Bairro	Petrópolis
42	Bairro	Pirabeiraba
25	Bairro	Profipo
536	Bairro	Rio Bonito
21	Bairro	Saguaçu
106	Bairro	Santa Catarina
18	Bairro	São Marcos
23	Área de Expansão Urbana	Sul
898	Bairro	Ulysses Guimarães
195	Bairro	Vila Cubatão
335	Bairro	Vila Nova
193	Bairro	ZI Norte
11245		

Fonte: PMJ.

Elaborado pela autora.

As estimativas somam 11.245 lotes, que espalham na malha do município, em especial nas franjas da cidade, conforme Figura 05.

Figura 05 – Identificação do crescimento não ordenado - núcleos urbanos informais.



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

3.3.5. Identificação da Infraestrutura básica

O Índice de Infraestrutura Urbana Instalada foi desenvolvido no município de Joinville em 2010 com o objetivo de identificar as porções do território urbano que possuíam a melhor oferta de equipamentos e serviços urbanos e que, por este motivo, poderiam absorver um incremento de potencial construtivo proposto na Lei de Ordenamento Territorial (LOT). Com essa visão busca-se a importância de otimizar o uso do solo (adensamento) e diminuir o espraiamento urbano, absorvendo a capacidade ociosa das infraestruturas já instaladas.

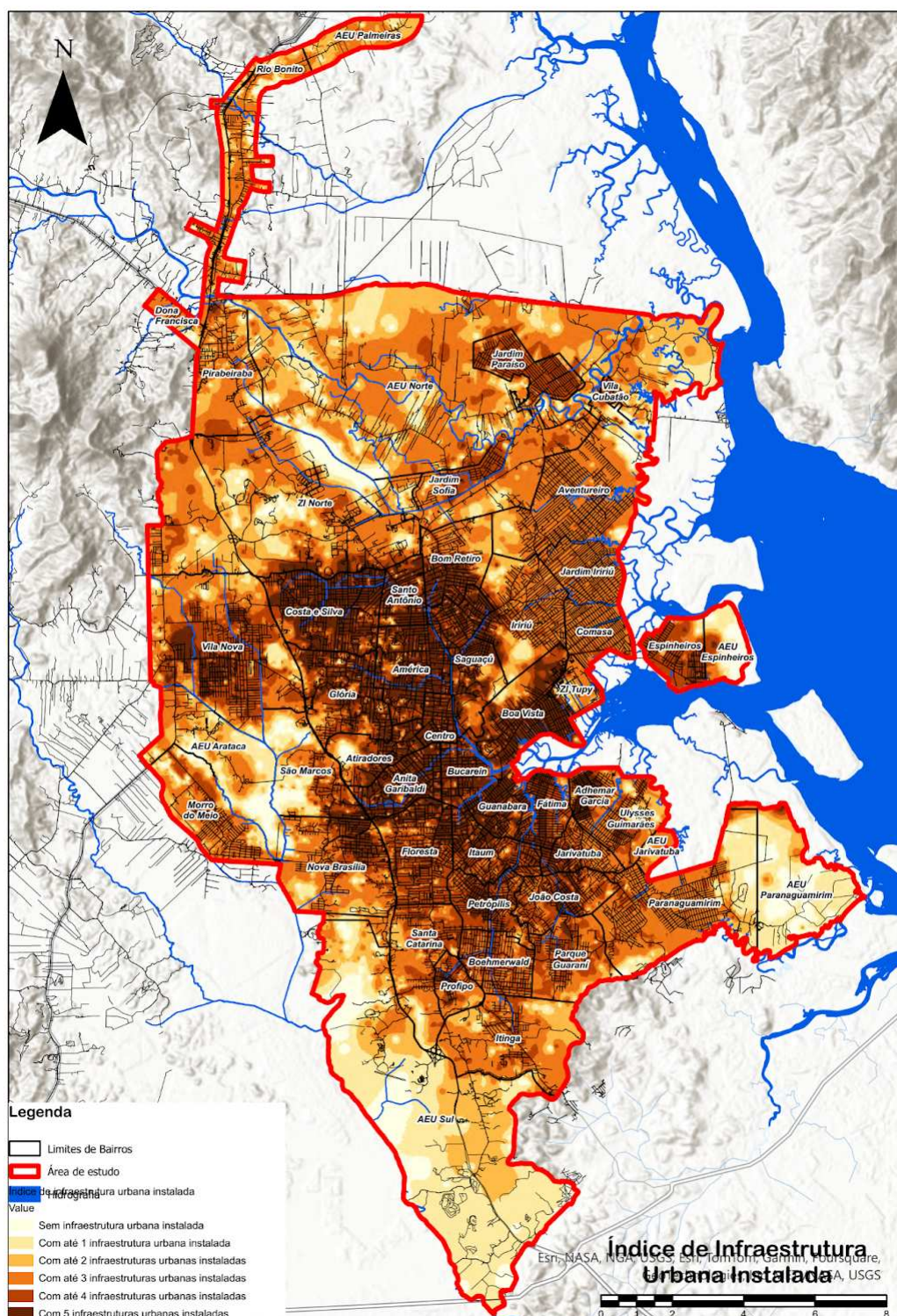
O Índice de Infraestrutura Urbana Instalada mede o grau de oferta dos serviços de:

1. Rede de abastecimento de água
2. Rede coletora de esgoto
3. Rede de fornecimento de energia elétrica
4. Rede de Drenagem pluvial
5. Rede de coleta de resíduos sólidos

A escala varia entre 0 e 5, sendo que zero representa a completa falta e cinco, a plena oferta de todos estes equipamentos de infraestrutura no Perímetro Urbano de Joinville. Os dados estão disponíveis no Sistema de Gestão Cadastral da Prefeitura e segue na Figura 06 o atualizado de 2024 com as áreas de expansão urbana já incluídas no mapa.

Por meio deste mapa é possível identificar as áreas que podem ser induzidas ao maior adensamento devido à disponibilidade de infraestrutura já existente instalada, como é o caso dos bairros mais centrais: Centro, América, Bucarein, Boa Vista, Anita Garibaldi, Atiradores, Glória, Costa e Silva, Saguazu, Santa Antônio e Guanabara. Conforme os bairros vão se afastando do Centro do município o índice vai diminuindo, demonstrando baixa cobertura das infraestruturas básicas.

Figura 06 – Identificação da Infraestrutura básica no município de Joinville.



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

3.4. FUNÇÃO SOCIAL EM JOINVILLE

A função social da propriedade urbana é considerada cumprida quando atende às exigências estabelecidas no plano diretor de cada município que é regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Em seu artigo 39 estabelece que a função social deve garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos no que diz respeito à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, observando-se as diretrizes previstas no artigo 2º desta lei – as quais orientam o cumprimento da função social da cidade.

No município de Joinville têm-se a Lei Municipal 524 de 04 de janeiro de 2019 que *Institui, nos termos do § 4º do art. 182, da Constituição Federal, os instrumentos de Indução ao Desenvolvimento Sustentável visando o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de Joinville e dá outras providências*. Na Lei ficam definidos quais setores serão aplicados os instrumentos legais de I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II - imposto predial e territorial progressivo no tempo; e III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública quando o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não promover seu adequado aproveitamento.

A Lei Municipal só é aplicada nas áreas:

I - Setor Especial de Interesse Cultural - SE-01;

II - Faixa Viária - FV e Setor Especial de Centralidade Urbana - SE-08 contidos no Setor de Adensamento Prioritário 01;

III - Setor de Adensamento Prioritário 01;

IV - Faixa Viária - FV e Setor Especial de Centralidade Urbana - SE-08 contidos no Setor de Adensamento Prioritário 02 - SA-02;

V - Setores de Adensamento Prioritário 02,

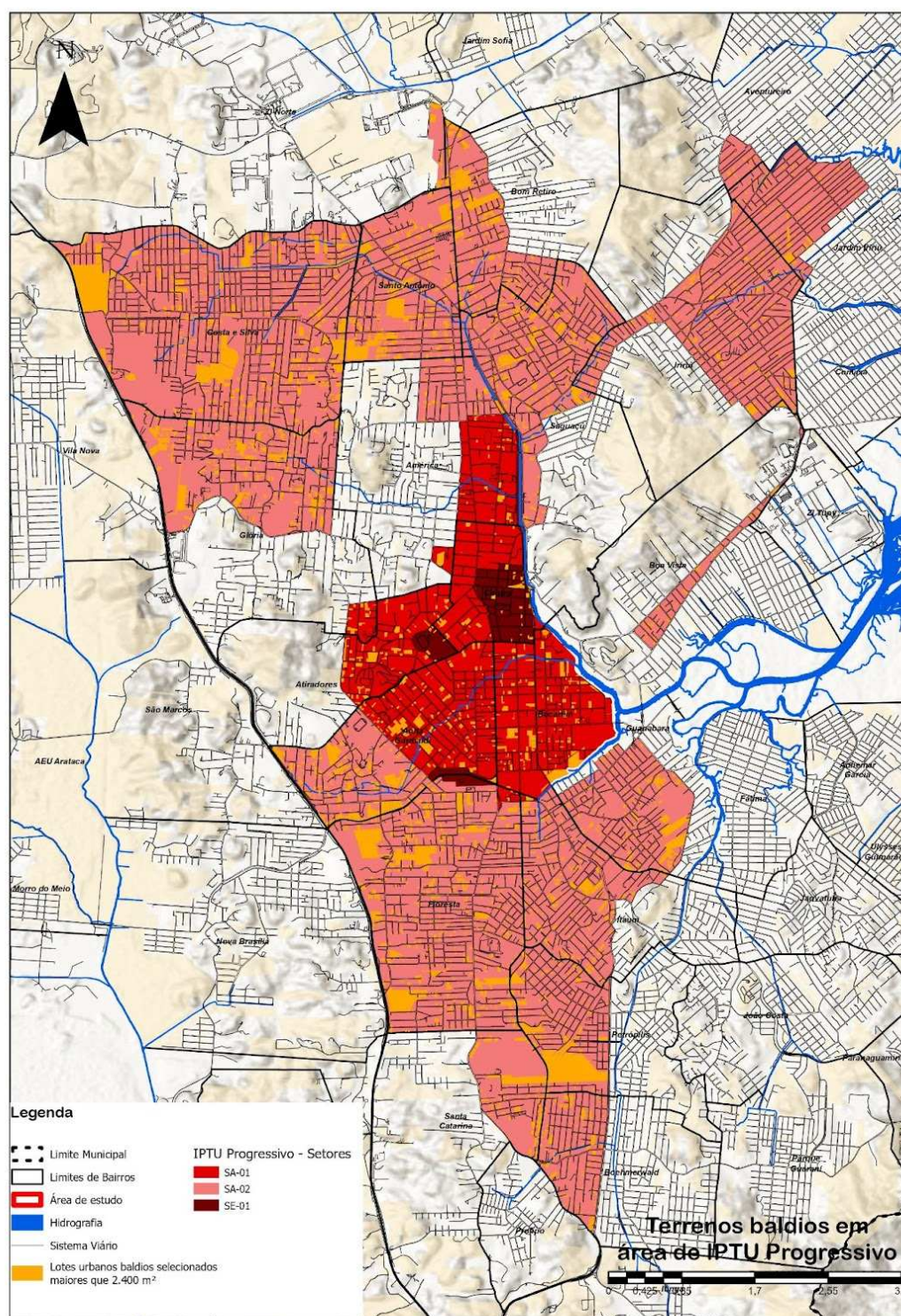
demonstrado no mapa anexo da Figura 07. As áreas indicadas para que o IPTU progressivo seja aplicado são basicamente as áreas de adensamento prioritário. Essas áreas, segundo a Lei de Ordenamento Territorial são regiões que predominantemente não apresentam fragilidade ambiental, possuem boas condições de infraestrutura, sistema viário estruturado, transporte coletivo, equipamentos públicos comprovadamente capazes de absorver a quantidade de moradores

desejada, maior volume de atividades voltadas preponderantemente ao setor terciário de baixo impacto ambiental e existência de expressivos vazios urbanos.

A parcela do município no qual a lei engloba insere os bairros Costa e Silva, Santo Antônio, Centro, Bucarein, Floresta, Anita Garibaldi e parcialmente os bairros Boehmerwald, Santa Catarina, Petrópolis, Itaum, Guanabara, Atiradores, Glória, América, Boa Vista, Saguçu, Iriú, Jardim Iriú e Bom Retiro.

Com um total de 286 imóveis baldios cadastrados acima de 2.400 m² (a mesma faixa de corte utilizada no mapa de identificação de imóveis vazios), essa área conta com um total de 2.271.815,48 m² de áreas vazias. A localização privilegiada e potencialidade de empreendimentos residenciais despertam o interesse de se estocar terra nessa região, dada a sua valorização, porém o montante em metragem quadrada dessa área, visto toda a área de vazios do município de Joinville corresponde a apenas 2,43% considerando as áreas de expansão urbana e 6,35% se considerado apenas o perímetro urbano.

Figura 07 – Identificação das áreas para aplicação Lei Municipal 524/2019



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

4. ANÁLISE DA ÁREA URBANA

4.1. ANÁLISE DAS ÁREAS IRREGULARES EM COMPARAÇÃO A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Ao realizar uma comparação dos mapas que descrevem ocupações irregulares com a distribuição da renda familiar no município, fica bem claro que vários pontos significativos se destacam. Observa-se que as ocupações irregulares tendem a se situar em regiões caracterizadas por uma menor concentração de renda, especificamente em áreas que representam as menores faixas de renda do município, o que, por sua vez, leva a um aumento do nível de vulnerabilidade social entre as populações afetadas. Esse fenômeno sugere que as famílias se vêm obrigadas a buscar alternativas de moradia em locais onde os custos financeiros associados à vida são mais gerenciáveis e acessíveis; no entanto, essas áreas também estão repletas de desafios relacionados à precarização da infraestrutura e à disponibilidade de serviços públicos essenciais.

Além disso, têm-se a necessidade de políticas públicas efetivas voltadas para a regularização dessas ocupações irregulares ou assentamentos precários, para não exacerbar a situação, e não perpetuar assim o ciclo permanente de segregação e exclusão social. Coletivamente, esses vários fatores desempenham um papel significativo na contribuição para a marginalização dos territórios, o que posteriormente cria barreiras que impedem o acesso a oportunidades de emprego e recursos educacionais; como consequência direta, essa limitação restringe significativamente o potencial de qualquer melhoria significativa nas condições de vida dos indivíduos e famílias afetados.

O perfil das famílias nas áreas ocupadas mostra famílias com renda até 3 salários mínimos. Isso retrata que essas famílias estão nessas localidades por necessidade - não conseguem acessar moradias mais dignas em áreas com melhores condições. Como contraponto a essa situação, é importante observar que a mancha mais escura no mapa de renda, que está localizada na área central, não apresenta nenhuma área de ocupação irregular ou territórios vulneráveis. Isso

apenas confirma as análises que associam a irregularidade das ocupações com as áreas de mais baixos rendimentos. A ausência de ocupações irregulares na área central reforça a ideia de que a vulnerabilidade socioeconômica é um fator determinante para a existência dessas áreas de ocupação irregular.

4.2. ANÁLISE DA IRREGULARIDADE URBANA EM COMPARAÇÃO AO PREÇO DA TERRA DE JOINVILLE

Certamente, um fator determinante para a irregularidade fundiária, como apontado na maioria das literaturas já vistas, é o preço elevado da terra nas áreas urbanas. É possível identificar que o valor da terra no município de Joinville varia consideravelmente, indo de R\$32,46 a R\$521,16 nas faixas mais baixas, e alcançando valores entre R\$2.207,23 e R\$4.854,77 por metro quadrado nas faixas mais altas. Este valor elevado da terra demonstra como o alto custo contribui para o aumento da irregularidade fundiária e a falta de oportunidades acessíveis para toda a população.

O valor elevado da terra está intimamente associado ao crescimento de áreas subutilizadas e as expectativas de rentabilidade por parte do mercado imobiliário. A retenção de terrenos urbanos para fins especulativos desempenha um papel significativo na expansão urbana. À medida que as cidades se expandem para acomodar a crescente procura de habitação, com o aumento da população urbana, com a migração de pessoas para a região na busca de oportunidades em relação a empregos e melhor qualidade de vida, os custos dos serviços públicos e das infraestruturas também aumentam. Esse fenômeno acaba sobrecarregando ainda mais os orçamentos municipais e eleva as desigualdades na prestação de serviços.

Além disso, a especulação imobiliária e a retenção de terrenos elevam os custos de vida e de moradia para os residentes. A expansão urbana espraiada, linear e em direção a periferia, resulta em uma pressão adicional sobre os serviços públicos, como transporte, saúde e educação, que muitas vezes não conseguem acompanhar o ritmo de crescimento horizontal do território. Este cenário contribui para uma qualidade de vida desigual entre os moradores de diferentes regiões da

cidade. A combinação desses fatores não apenas eleva os custos de vida, mas também cria barreiras significativas para o acesso à moradia digna, forçando muitas famílias a buscar alternativas em áreas irregulares e menos seguras (Bolaffi, 1975).

4.3. USOS POSSÍVEIS PARA OS IMÓVEIS VAZIOS

Como demonstrado na figura 03 - Terrenos Urbanos Baldios, a quantidade de imóveis de livre utilização no município de Joinville está na grandeza de 93.297.716,94 m². Esse quantitativo é apenas de imóveis com área superior a 2.400 m². Os usos possíveis para esses imóveis - que podem ter vocações distintas para diversos empreendimentos de lazer, indústrias, comércios, condomínios, loteamentos, etc, são muitos. Como o estudo dessa pesquisa é a habitação - será feito os cálculos de composição dessas áreas para habitação. A legislação municipal estabelece uma área mínima de lotes de 240 m². Para este estudo, o dimensionamento da habitação considerará apenas esses lotes mínimos municipais. No entanto, é importante ressaltar que outros estudos poderiam explorar cenários alternativos, como o adensamento urbano e diferentes formas de organização territorial, porém, a abordagem focada nos lotes mínimos permite analisar o cenário base estabelecido pela legislação municipal.

Para a estimativa de lotes possíveis, foi considerado que 40% da área total seria destinada a áreas verdes/remanescentes. Esta estimativa baseia-se no Código Florestal, que estabelece a preservação de 30% a 50% dos maciços florestais em áreas de estágio intermediário e avançado. Para fins de cálculo, adotou-se o valor médio de 40% para estas áreas de preservação.

Adicionalmente, alocou-se 15% da área para equipamentos comunitários e áreas de lazer, em conformidade com o mínimo exigido para loteamentos no município. As vias de circulação foram estimadas em 25% das áreas, completando assim a distribuição do espaço total.

Considerando o lote padrão de Joinville de 240 m², é possível estimar a quantidade de lotes em 77.748 considerando todos os vazios urbanos do município - tanto na área urbana quanto nas áreas de expansão urbana (Tabela 12). Se

considerar apenas as áreas urbanas vazias - correspondentes a 35.752.821,54 m², pode-se estimar - levando em consideração os mesmos cálculos e quantitativos mencionados anteriormente um total de 29.794,02 lotes (Tabela 13). Por fim, estimando apenas as áreas correspondentes a Lei Municipal 524 de 04 de janeiro de 2019 que Institui a função social no município de Joinville, e tendo os mesmos cálculos utilizados anteriormente, temos à disposição 4.521,58 lotes (Tabela 14).

Tabela 12 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área urbana e expansão urbana

Área Total	100%	93.297.716,94 m ²
Área Verde/remanescente	40%	37.319.086,78 m ²
Área de Equipamentos Comunitários	10,00%	9.329.771,70 m ²
Área de Lazer	5,0%	4.664.885,85 m ²
Área de Arruamento	25%	23.324.429,23 m
Lote Padrão		240 m ²
Quantidade de lotes		77.748 lotes

Fonte: a autora.

Tabela 13 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área urbana

Área Total	100%	35.752.821,54 m ²
Área Verde/remanescente	40%	14.301.128,62m ²
Área de Equipamentos Comunitários	10,00%	3.575.282,15 m ²
Área de Lazer	5,0%	1.787.641,08 m ²
Área de Arruamento	25%	8.938.205,38 m
Lote Padrão		240 m ²
Quantidade de lotes		29.794,02 lotes

Fonte: a autora.

Tabela 14 - Cálculo de lotes para HIS com estimativa área municipal

Área Total	100%	3.617.266,19 m ²
Área Verde/remanescente	40%	1.446.906,48m ²
Área de Equipamentos Comunitários	10,00%	361.726,62 m ²
Área de Lazer	5,0%	180.863,31 m ²
Área de Arruamento	25%	904.316,55 m
Lote Padrão		240 m ²
Quantidade de lotes		4.521,58 lotes

Fonte: a autora.

4.4. CÁLCULO DA QUANTIDADE DE LOTES PARA SUPRIR A DEMANDA HABITACIONAL

Quanto ao déficit habitacional de Joinville demonstrado na Tabela 07 e calculado por essa autora a partir do CadÚnico, trouxe um total de 16.452 famílias vivendo alguma dificuldade habitacional. Do montante total, 0,42% corresponde a Domicílios Improvisados, 6,83% Domicílios Rústicos, 1,02% Coabitação Familiar, 76,86% em Ônus excessivo com aluguel urbano e 14,87% de Adensamento excessivo.

A tabela 08 - Total de Habitação subnormais levantadas apresentam as necessidades habitacionais das Ocupações Irregulares que podem ser atendidas com regularização e/ou reassentamento das ocupações existentes atualmente. A listagem de habitações subnormais¹ feita pelo PHIS em 2010 traz um total de 7.390 famílias em habitação subnormal. Contudo, a partir da Identificação de núcleos urbanos informais - conforme figura 05, consegue-se ter uma visão mais atual dessas áreas de ocupação, após 14 anos do Plano de Habitação concluído. A estimativa presente é de que 11.245 famílias estejam hoje em áreas irregulares. Um crescimento de mais de 50%.

Considerando a soma do déficit habitacional e as ocupações não regulamentadas em núcleos urbanos informais no município, estima-se uma necessidade de 27.697 lotes para atender à demanda habitacional em Joinville. No entanto, é importante ressaltar que este número pode ser considerado uma estimativa elevada, visto que parte dos núcleos urbanos informais identificados pode ser objeto de Regularização Fundiária. Embora não seja possível regularizar a totalidade desses núcleos - devido à necessidade de análises ambientais, urbanísticas, sociais e jurídicas específicas para cada caso, em conformidade com a Lei Federal 13.465/2017 - uma parcela significativa pode ser contemplada por este processo.

¹ O IBGE substituiu a denominação dos “Aglomerados Subnormais”, adotada pelo instituto em seus censos e pesquisas desde 1991. A nova denominação, que foi discutida amplamente pelo instituto com movimentos sociais, comunidade acadêmica e diversos órgãos governamentais, é “Favelas e Comunidades Urbanas” a partir de 2024.

4.5. CONSTRUÇÃO DE ELEMENTOS PARA UMA POLÍTICA DA FUNÇÃO SOCIAL PARA JOINVILLE

Com toda a explanação dos tópicos acima, pode-se notar o quanto Joinville necessita investir em políticas públicas voltadas ao planejamento urbano de áreas pouco utilizadas e infraestruturadas para equacionar o problema de habitação e outras funções públicas. Os vazios urbanos representam um desafio significativo para o desenvolvimento sustentável e por isso propõe-se a implementação de um conjunto de medidas estratégicas para construção de uma política de função social da propriedade. São elas:

1. Criação do Banco de Terras Públicas: Com o objetivo de fomentar os processos de reassentamento de famílias e criação de moradia de interesse social, surge a ideia de criar o Banco de Terras Públicas, que consiste em uma carteira que abriga um conjunto de áreas, de domínio do Município, passíveis de serem utilizadas para fins habitacionais. Tais áreas poderão ser destinadas, prioritariamente, às demandas habitacionais de famílias ocupantes de áreas de risco, aos programas habitacionais de interesse social, bem como às instituições financeiras credenciadas junto ao Governo Federal para execução do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) ou outro programa habitacional federal. O Banco de Terras Públicas resultaria de uma ação conjunta da Secretaria de Habitação, que mapearia um conjunto de áreas públicas desocupadas e/ou subutilizadas de domínio municipal e em condições de habitabilidade, localizadas em todas as áreas do município. Esta iniciativa visa mapear e utilizar áreas públicas desocupadas ou subutilizadas, priorizando famílias em áreas de risco e programas de interesse social. Vale ressaltar que as áreas públicas devem ser desafetadas para construção de habitação de interesse social, pois em sua grande maioria estão afetadas para o uso de equipamento público. A desafetação das áreas - que deve ser feita através de Lei Municipal, deve ser justificada em conjunto com as políticas públicas de implantação de equipamentos públicos. O município de Joinville já tem estruturado o Plano de Infraestrutura e Equipamentos Públicos Urbano e Rural do Município de Joinville (PIEPUR) que visa identificar as necessidades de áreas e lotes oriundas do

planejamento das políticas públicas e apresentar as especificações para destinação de áreas públicas a cada categoria de equipamento urbanos e comunitários. Com a análise conjunta das áreas públicas em áreas que não atendem a necessidade do PIEPUR ou que já estão supridas com equipamentos públicos e comunitários, essas áreas poderão ser destinadas à habitação de interesse social, cumprindo assim sua função social².

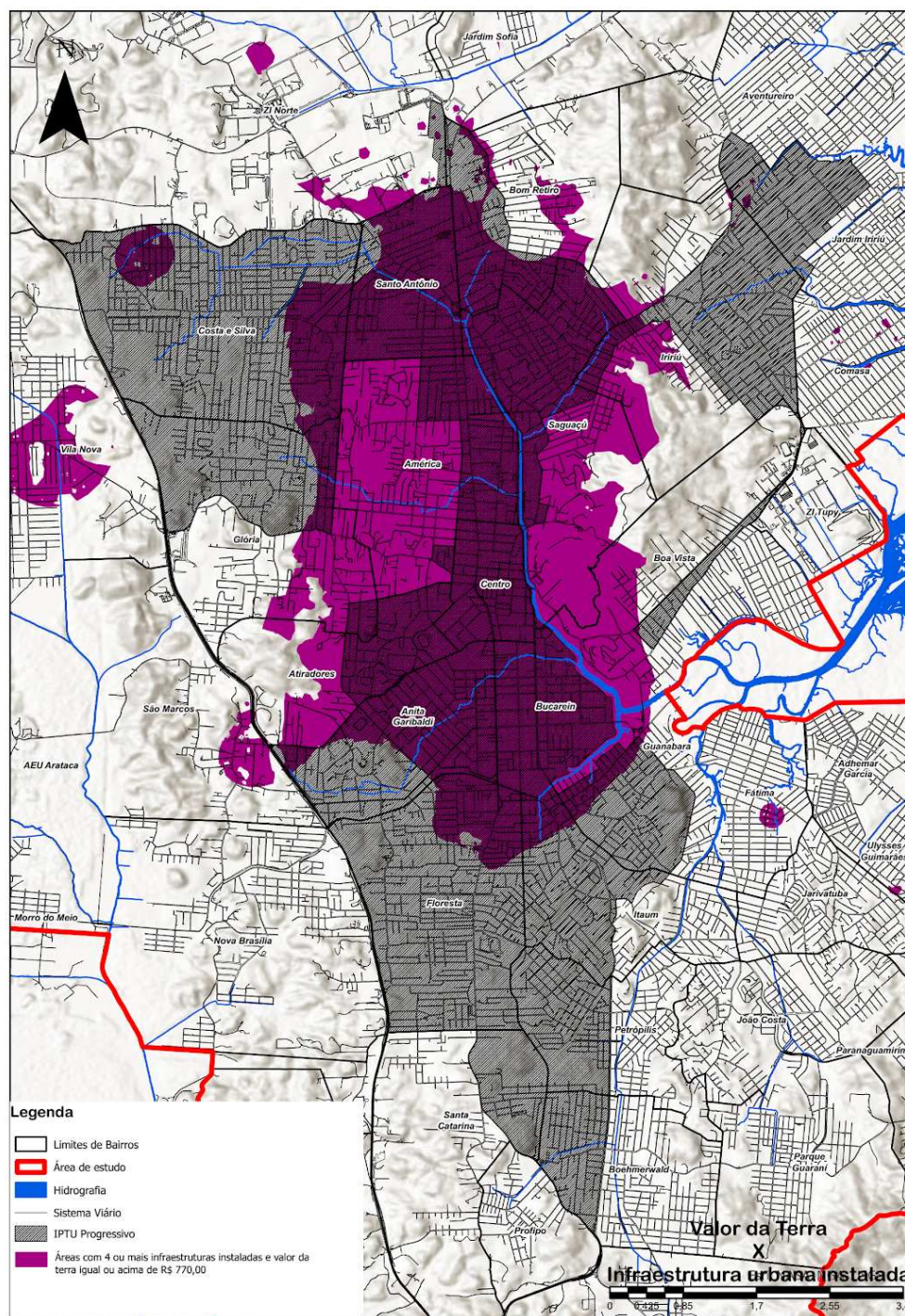
2. Não extensão do perímetro urbano: Em consonância para estancar o ciclo vicioso de especulação imobiliária com a 'criação' de novas áreas urbanas, a iniciativa de não extensão do perímetro urbano deve ser implementada junto com a obrigatoriedade efetiva da utilização dos imóveis vazios, focando no adensamento e aproveitamento das áreas já urbanizadas com o objetivo de otimizar a infraestrutura instalada, como pressupõe o art 2º do Estatuto da Cidade
3. Nova **política fundiária** urbana: Incluindo impostos mais elevados sobre terrenos ociosos e incentivos aos terrenos que atendam às necessidades cotidianas dos territórios mais vulneráveis. Para enfrentar os desafios colocados pela especulação imobiliária, o documento defende uma nova política fundiária urbana que inclua impostos mais elevados sobre terrenos ociosos e incentivos ao desenvolvimento que satisfaçam as necessidades da comunidade. Tais reformas poderiam ajudar a mitigar os impactos negativos da especulação e promover uma distribuição mais equitativa do uso da terra. Em resumo, a interação entre o valor da terra e a especulação imobiliária, influencia significativamente o desenvolvimento urbano e as políticas habitacionais no Brasil, necessitando de reformas urgentes para criar um ambiente urbano mais equitativo.
4. Ocupação de grandes "glebas" vazias: Para promover o uso eficiente do espaço urbano existente, é possível desenvolver uma política municipal que incentive a construção de unidades habitacionais voltadas para a população de baixa renda. Isso pode ser feito por meio de compensações urbanísticas negociadas com a iniciativa privada e de fundos municipais destinados a investimentos nessas áreas. A proposta seria vincular a aprovação de

² Conforme levantamento de imóveis vazios, o município de Joinville conta com 373 imóveis vazios totalizando 3.617.266,19 m² de área.

projetos economicamente atraentes à implementação simultânea de uma porcentagem de unidades de interesse social. Nesse contexto, a iniciativa privada teria a opção de participar ou não do programa de incentivo. Em termos práticos, isso significa que empreendedores só receberiam licença para construir novos edifícios se, ao mesmo tempo, também realizassem a construção de um conjunto de residências populares. Essa abordagem garantiria que os benefícios econômicos obtidos com projetos de maior rentabilidade fossem equilibrados com a necessidade de oferecer habitação acessível, criando um modelo de desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

5. Implementação do IPTU progressivo: a Lei Municipal implantada para o IPTU progressivo considera apenas o Zoneamento da Lei de Ordenamento Territorial para a implantação das áreas que devem ser implantadas nessa política. No decorrer desse trabalho, pode ser visto que além do zoneamento, a Lei do IPTU Progressivo deve conter a especulação imobiliária fazendo com que os lotes cumpram sua função social no município. Deve ser considerado para sua aplicação o valor dos terrenos - visto que é uma das áreas que deve ser regulada pelo poder público e principalmente o uso das áreas com infraestrutura implantada no município. Diante disso e com os dados levantados, fez-se um mapa, conforme figura abaixo demonstrando a área que hoje já é implantada o IPTU progressivo, mas também em vermelho as áreas com maior valor de imóvel do município (com as duas maiores faixas conforme figura 08) interpolada ao mapa de infraestrutura urbana instalada, sendo considerado áreas apenas com 04 infraestruturas instaladas ou mais. Pode-se observar abaixo como ficou a indicação do mapa.

Figura 08 – Análise das Áreas para aplicação Lei Municipal 524/2019 x áreas bem infraestruturadas e com alto valor de terra



Fonte: SimGEO/PMJ,2024. Elaborado pela autora.

Nota-se que próximo ao bairro Centro em que o mapa de aplicação do IPTU Progressivo estava estrangulado, com a análise de valor da terra e infraestrutura instalada mais bairros próximos à região central deveriam ser considerados para o cálculo do IPTU Progressivo. A proposta é incluir esses bairros para que toda a região em que o valor da terra é elevado e se tenha infraestrutura instalada seja contemplado com esse instrumento urbanístico. Portanto os bairros América, Saguçu e Atiradores pelas análises devem participar do mapa de IPTU Progressivo.

Estas medidas, em conjunto, visam promover uma distribuição mais equitativa do uso da terra, mitigar os impactos negativos da especulação imobiliária e criar um ambiente urbano mais justo e sustentável. Ao enfrentar a questão dos vazios urbanos de maneira abrangente, espera-se fomentar um desenvolvimento urbano mais eficiente e alinhado com as necessidades sociais e habitacionais da população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como motivação compreender a contradição da formação das cidades brasileiras, que de um lado compromete o direito à moradia digna e meio ambiente saudável e, de outro, as boas localizações e terrenos vazios não são socialmente distribuídos. O conceito de cidades justas refere-se principalmente a dinâmicas urbanas não segregadoras, a importância da sustentabilidade para manutenção do equilíbrio da vida humana, ao combate das desigualdades sociais com o fortalecimento dos conceitos de habitação de interesse social, à recuperação de soluções arquitetônicas e urbanísticas de alta qualidade, assumindo custos imediatos para preservar e qualificar o futuro, e à criação de um modelo de consumo da “casa própria” mais compatível com a comunidade. A utilização de ferramentas urbanísticas para frear a ação do mercado imobiliário tem sido aplicadas de forma insipiente e demonstra que a cidade ilegal avança em áreas de fragilidade ambiental em detrimento da ocupação de glebas vazias em áreas infraestruturadas, não garantindo o cumprimento da função social da propriedade.

Geralmente nas cidades a iniciativa privada e o mercado imobiliário tem conseguido que as políticas públicas sejam favoráveis aos seus interesses (Junqueira, 2018). A presença do Estado, como delimitador de normas e regramentos, se torna indispensável para a regulamentação da área urbana, haja vista sobretudo o direito à moradia e os regramentos necessários ao desenvolvimento urbano.

Como objetivo geral, a análise das contradições territoriais entre situação habitacional e os imóveis vazios em Joinville foi feita e construída as recomendações para a operacionalização da função social no município. Em síntese, a análise das questões urbanísticas e habitacionais de Joinville revelou a urgência de implementar políticas públicas eficazes para o planejamento e uso do espaço urbano. A cidade enfrenta desafios significativos, como a subutilização de áreas e a especulação imobiliária, que impactam negativamente a oferta de moradia a preços acessíveis.

Para enfrentar essas questões, propuseram-se as medidas estratégicas de Criação do Banco de Terras Públicas, revisão da extensão do perímetro urbano,

uma Nova Política Fundiária Urbana, a Ocupação de Grandes "Glebas" Vazias e a Implementação do IPTU Progressivo.

Essas medidas, integradas de forma coerente, têm o potencial de transformar a dinâmica urbana de Joinville, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. A implementação bem-sucedida dessas políticas permitirá enfrentar os desafios habitacionais e contribuir para a construção de uma cidade mais inclusiva e eficiente.

Dentre os Objetivos Específicos, pôde-se discutir no trabalho a compreensão da função social da propriedade e os desafios para sua implementação nas cidades brasileiras.

A compreensão da relação entre o preço da terra e a especulação imobiliária no (não) cumprimento da função social mostra que já existe instrumentalização, contudo ela é pouco aplicada nas cidades. A discussão do papel das políticas governamentais no agravamento da questão da especulação imobiliária sugere que a baixa tributação sobre a propriedade e a falta de políticas eficazes para conter as práticas especulativas permitem que os proprietários de terras beneficiem do aumento dos valores sem contribuir para a melhoria do território. Isto resulta numa situação em que o público suporta e paga os custos do desenvolvimento urbano enquanto o mercado imobiliário colhe os benefícios. Se o Estado levasse a dimensão territorial da urbanização em consideração, responsabilizando os agentes do mercado pelas suas ações, poderia ter mais recursos para aplicar socialmente nas funções urbanas necessárias.

Os dados analisados revelaram que os assentamentos irregulares estão predominantemente localizados nas regiões periféricas da cidade, onde a densidade populacional é mais alta e a infraestrutura urbana é precária. A necessidade de implantação da função social da propriedade é especialmente urgente em áreas infraestruturadas e com localização privilegiada. Os mapas e dados apresentados demonstram que os estudos para a função social da propriedade não devem se restringir apenas ao zoneamento da cidade, mas devem incluir análises mais aprofundadas sobre o valor da terra, a infraestrutura e os investimentos públicos nas áreas. Dado o alto nível de demanda habitacional em Joinville, conforme demonstrado pelos cálculos de moradia necessários, a abordagem proposta é fundamental para promover um desenvolvimento urbano mais justo e eficiente.

Embora este estudo tenha fornecido uma análise abrangente das contradições territoriais e das estratégias para a função social da propriedade em Joinville, existem limitações que devem ser reconhecidas. Primeiramente, o estudo focou predominantemente em aspectos específicos da situação habitacional e da especulação imobiliária, deixando de lado outras dimensões importantes como a resistência de diferentes atores urbanos à implementação dessas políticas. Além disso, a análise se concentrou principalmente em dados disponíveis e relatórios municipais, o que pode não capturar completamente as dinâmicas reais de mercado e as experiências vividas pelos moradores em áreas periféricas e informais.

Para aprofundar a compreensão e a eficácia das medidas propostas, é recomendável a realização de estudos e trabalhos futuros que abordem os seguintes pontos:

- **Impacto Social das Políticas Propostas:** Investigar como as medidas sugeridas, como a criação do Banco de Terras Públicas e a implementação do IPTU progressivo, afetam diretamente a qualidade de vida e as condições habitacionais das populações-alvo.
- **Instrumentos de Combate à Retenção Especulativa de Terra Urbana:** Realizar pesquisas comparativas na América Latina para identificar e analisar instrumentos e políticas que tenham sido eficazes no combate à retenção especulativa de terra urbana. Comparar essas estratégias com as práticas em Joinville pode fornecer uma base para a adaptação e aprimoramento das políticas locais.
- **Análise do impacto do Setor Imobiliário no desenvolvimento Urbano:** Investigar o papel, mecanismos, práticas e experiências predominantes do setor imobiliário em relação ao desenvolvimento urbano e como essa prática influencia a alocação de áreas para expansão e a gestão de lotes vazios. Compreender essas dinâmicas pode ajudar a desenvolver abordagens mais equilibradas e sustentáveis para o planejamento urbano.
- **Análise de instrumentos de regulação do mercado imobiliário aplicados em municípios do Brasil e na América Latina.**

A continuidade das pesquisas deve incluir debates sobre a interação entre políticas públicas e o mercado imobiliário, explorando como diferentes abordagens podem coexistir para promover um desenvolvimento urbano mais inclusivo e

sustentável. A análise de casos internacionais e a comparação de práticas em diferentes contextos podem oferecer novas perspectivas e soluções adaptáveis às necessidades específicas de Joinville e outras cidades similares.

REFERÊNCIAS

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema". in: *Ensaios de Opinião*. vol. 2/1, 1975, p. 73 - 83.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 71-104, set. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Estatuto da Cidade*. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. **Proposta de emenda à Constituição**: altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CARDOSO, A, L; ARAGÃO, T A; JAENISCH, S T. **Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48).

COSTA, Fábio Custódio. A função social da propriedade e a implementação do parcelamento, edificação ou uso compulsório no município de São Paulo. *In: ENAMPUR*, 16., 2019, Belo Horizonte. **Anais [...]**. v. 16, n. 1, 2019.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para implementação da política urbana. *In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (coord.)*. **Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade**: teoria e prática atual. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. *In: ENAMPUR*, 15., 2018. **Anais [...]**. v. 15, n. 1, 2018. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/419>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FERNANDES, Camila Nastari; FERREIRA, Marcela Alonso. Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social

da propriedade na cidade de São Paulo. **Cidades, Comunidades e Territórios**, supl. 21, p. 157-173, abr. 2021.

FERREIRA, Francismar Cunha. **Propriedade fundiária, os “vazios urbanos” e a organização do espaço urbano: o caso de Serra na Região Metropolitana da Grande Vitória – ES (RMGV-ES)**. 309 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FERREIRA, J. S. W. (Coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB/Fupam, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JOINVILLE. **Joinville: cidade em dados 2023**. Joinville: Prefeitura de Joinville, 2023. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Joinville-Cidade-Dados-2023-%E2%80%93-Ambiente-Construido.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

JOINVILLE. Lei Complementar nº 620, de 12 de setembro de 2022. Promove a revisão da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Joinville**, Joinville, n. 2.048, 12 set. 2022. Disponível em: https://sei.joinville.sc.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=10000015603037&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 10 abr. 2024.

JOINVILLE. Lei Complementar nº 470, de 09 de janeiro de 2017. Redefine e institui, respectivamente, os Instrumentos de Controle Urbanístico - Estruturação e Ordenamento Territorial do Município de Joinville, partes integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Joinville**, Joinville, Disponível em: <http://leismunicipa.is/aojvn>. Acesso em: 11 abr. 2024.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal de Joinville. **PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE JOINVILLE**, Joinville, 2010.

JUNQUEIRA, Camila Simoni. **Expansão da cidade, legislação urbanística e propriedade imobiliária: uma análise de São José do Pinhais**. Orientadora: Profa. Dra. Simone Aparecida Polli. 127 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: mito ou realidade. **Novos Estudos Jurídicos**, Florianópolis, v. 5, n. 8, 2009.

MAIA, Amanda Carvalho. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Orientador: Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli. 246 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Universidade Estadual de Campinas, 2019.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 121-188.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019**. Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº80, de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidades. Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.020954 /2019-00. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-17-2019-pfdc-mpf/view>. Acesso em: 20 abr. 2024

MOCCI, Maria Angélica. **Expansão urbana e planos diretores de primeira e segunda geração pós-estatuto da cidade : uma análise a partir das Capitais Regionais Brasileiras**. Orientador: Prof. Dr^a. Gisela Cunha Viana Leonelli. 309 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Universidade Estadual de Campinas, 2020.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações**. 213f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SANTANA, Naum Alves dei. **A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) - 1949/1996**. Orientador: Prof. Professor Msc. Ivo Sostisso. 248 p. Dissertação (MEstrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SCHUTZ, Airton Aloisio. **BIOPOLÍTICA VERSUS FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DE IMÓVEL URBANO: uma alternativa à governamentalidade**. Orientador: Prof. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo. 480 p. Tese (Doutorado em Direito Privado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SOUZA, Mayara Vieira de. **Os conteúdos da função social da propriedade nos planos diretores paranaenses**. Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria. 163 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SOUZA, Luiz Alberto de. **O processo de ocupação das áreas de mangues em Joinville: agentes, estratégias e conflitos**. Orientador: Prof. M.Sc. Ivo Sostisso. 127 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

SILVI JUNIOR, Osmar Leon. **Avaliação de áreas urbanas consolidadas: o caso de Joinville / SC**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SILVA, Oséias Teixeira da. Renda fundiária ou valor da terra? Aportes sobre o debate em torno da produção do espaço urbano. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 34, v. 1, p. 97-116, jan./jul. 2012.

SILVA, Leticia Tabachi. **A produção de localizações: estruturação territorial da Grande Vitória**. Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira. 236 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. **O direito coletivo à moradia: o município como agente de fomento de unidades habitacionais de interesse social**. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 22, n. 79, jan/mar.2021, p. 87-100, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 403-423, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em: 4 abr. 2024.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 684-711, 2020. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.43506>

VIANNA, Paulo Jackson Bezerra; LIMA, Alex Felipe Rodrigues. **Déficit Habitacional em Goiás: Uma Análise do CadÚnico - 2017**. INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, set. 2017.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

ANEXO

Anexo 01: Tabela de Valor Unitário (metro quadrado) valor da terra em Joinville:

Tabela de Avaliação de Imóveis nos bairros de Joinville				
Valor Unitário	Bairro	Coordenadas		Fonte
	Adhemar Garcia			
575,54	Adhemar Garcia	-26.322068085005487,	-48.8026811322737	Pesquisa Mercado
598,29	Adhemar Garcia	-26.321715242605517,	-48.8049242736830	Pesquisa Mercado
712,53	Adhemar Garcia	-26.328283,	-48.801699	Pesquisa Mercado
	América			
925,45	América	714336,626776	7090788,257300	Valor SEHAB
687,50	América	713778,591416	7089643,565910	Valor SEHAB
687,50	América	713807,126271	7089620,756900	Valor SEHAB
1994,68	América	26°17'42.6"S 48°51'24.9"W		Pesquisa Mercado
	Anita Garibaldi			
938,77	Anita Garibaldi	714316,647725	7087346,811210	Valor SEHAB
592,79	Anita Garibaldi	713208,005385	7086440,773960	Valor SEHAB
504,52	Anita Garibaldi	-26.323033,	-48.856717	Pesquisa Mercado
	Atiradores			
1017,94	Atiradores	26°18'47.0"S 48°51'41.8"W		Pesquisa Mercado
902,51	Atiradores	-26.308975,	-48.857972	Pesquisa Mercado
633,35	Atiradores	-26.313079,	-48.861248	Pesquisa Mercado
	Aventureiro			
32,40	Aventureiro	717275,320595	7094559,896510	Valor SEHAB
333,21	Aventureiro	719997,556102	7095221,199490	Valor SEHAB
455,14	Aventureiro	719317,624700	7095358,493860	Valor SEHAB
	Boa Vista			
526,73	Boa Vista	717777,574324	7089277,905090	Valor SEHAB
439,29	Boa Vista	717498,999896	7088641,599640	Valor SEHAB
659,15	Boa Vista	717463,117083	7088828,967340	Valor SEHAB
474,90	Boa Vista	717650,530498	7088612,984810	Valor SEHAB
656,54	Boa Vista	717540,825084	7088833,538400	Valor SEHAB
511,59	Boa Vista	717633,389027	7088716,976400	Valor SEHAB
641,49	Boa Vista	717559,762067	7088942,163220	Valor SEHAB
527,18	Boa Vista	718530,552582	7088584,084750	Valor SEHAB
713,25	Boa Vista	718591,665811	7088761,544220	Valor SEHAB
513,84	Boa Vista	717982,435083	7088906,355370	Valor SEHAB
757,39	Boa Vista	717824,230735	7088816,396930	Valor SEHAB
	Boehmerwald			
490,05	Boehmerwald	716553,328000	7083179,828650	Valor SEHAB
71,94	Boehmerwald	717043,318187	7082605,624450	Valor SEHAB
45,51	Boehmerwald	717440,937090	7082063,625300	Valor SEHAB
319,95	Boehmerwald	717009,618826	7082708,126670	Valor SEHAB
	Bom Retiro			
780,59	Bom Retiro	715699,009591	7093819,262240	Valor SEHAB
675,79	Bom Retiro	715199,901075	7093456,896260	Valor SEHAB
706,52	Bom Retiro	715555,088857	7093139,722860	Valor SEHAB
803,74	Bom Retiro	715847,427500	7093549,058000	Valor SEHAB
	Bucarein			
1357,46	Bucarein	715873,568572	7087770,394230	Valor SEHAB
1309,19	Bucarein	-26.316359881937974,	-48.8439220926064	Pesquisa Mercado
2114,54	Bucarein	-26.31248524937936,	-48.84071883068788	Pesquisa Mercado
	Centro			
2391,2	Centro	-26.306975,	-48.842690	Pesquisa Mercado
2295,47	Centro	-26.306889,	-48.841093	Pesquisa Mercado
4855,32	Centro	-26.301975,	-48.846618	Pesquisa Mercado
	Comasa			
576,35	Comasa	720226,393424	7091424,659610	Valor SEHAB

585,48	Comasa	-26.270602417097656, -48.8106412539681		Pesquisa Mercado
975,61	Comasa	-26.274153831492658, -48.8041860567311		Pesquisa Mercado
	Costa e Silva			
230,40	Costa e Silva	711532,160543	7091557,148250	Valor SEHAB
249,15	Costa e Silva	711195,537300	7091776,197600	Valor SEHAB
755,87	Costa e Silva	711201,105543	7092612,843440	Valor SEHAB
644,01	Costa e Silva	711384,266410	7091481,390280	Valor SEHAB
756,63	Costa e Silva	711030,793575	7092821,051600	Valor SEHAB
1120,00	Costa e Silva	713290,916774	7091476,910980	Valor SEHAB
883,29	Costa e Silva	711035,452205	7092838,692620	Valor SEHAB
773,19	Costa e Silva	711325,168399	7091535,291910	Valor SEHAB
579,12	Costa e Silva	711593,330732	7091483,139120	Valor SEHAB
567,41	Costa e Silva	713397,851510	7092956,231120	Valor SEHAB
	Dona Francisca			
	Espinheiros			
1352,68	Espinheiros	721182,671877	7090881,282560	Valor SEHAB
871,54	Espinheiros	720946,976264	7090885,443160	Valor SEHAB
694,45	Espinheiros	721979,994745	7090090,717040	Valor SEHAB
	Fátima			
98,93	Fátima	717453,842430	7085865,347840	Valor SEHAB
445,74	Fátima	717656,977358	7085822,286980	Valor SEHAB
854,25	Fátima	-26.32529110320425, -48.81322883068789		Pesquisa Mercado
	Floresta			
664,33	Floresta	714402,700446	7085907,049930	Valor SEHAB
524,76	Floresta	713915,712013	7086465,606710	Valor SEHAB
849,61	Floresta	714532,662451	7086344,052470	Valor SEHAB
	Glória			
608,85	Glória	712258,519270	7090333,008360	Valor SEHAB
620,81	Glória	712008,107442	7090318,315640	Valor SEHAB
623,40	Glória	712453,628341	7090270,515510	Valor SEHAB
300,00	Glória	711739,752757	7090532,892930	Valor SEHAB
	Guanabara			
285,03	Guanabara	717498,527487	7086619,323370	Valor SEHAB
540,66	Guanabara	717602,781146	7086533,034180	Valor SEHAB
711,11	Guanabara	-26.321713, -48.821338		Pesquisa Mercado
	Iriirú			
669,86	Iriirú	716328,043736	7092733,981430	Valor SEHAB
582,75	Iriirú	718261,034366	7092646,780720	Valor SEHAB
592,91	Iriirú	718069,330266	7091991,507020	Valor SEHAB
235,82	Iriirú	718396,097111	7092735,399440	Valor SEHAB
	Itaum			
415,52	Itaum	717715,702945	7085308,013760	Valor SEHAB
440,11	Itaum	715752,596178	7085576,905040	Valor SEHAB
302,68	Itaum	717313,839498	7085578,572430	Valor SEHAB
240,72	Itaum	717274,991421	7085299,615150	Valor SEHAB
	Itinga			
81,48	Itinga	715331,466858	7080371,748570	Valor SEHAB
138,58	Itinga	716301,554171	7079310,978200	Valor SEHAB
45,85	Itinga	716810,764712	7079696,619200	Valor SEHAB
	Jardim Iriirú			
735,39	Jardim Iriirú	719253,607152	7093027,444170	Valor SEHAB
952,05	Jardim Iriirú	717959,412933	7093547,726040	Valor SEHAB
572,88	Jardim Iriirú	719103,293509	7093445,748630	Valor SEHAB
629,74	Jardim Iriirú	718838,649018	7092976,581360	Valor SEHAB

599,93	Jardim Iriirú	718916,845869	7093050,502990	Valor SEHAB
	Jardim Paraíso			
498,59	Jardim Paraíso	716653,395681	7099444,355650	Valor SEHAB
472,22	Jardim Paraíso	718009,486319	7098664,016790	Valor SEHAB
565,48	Jardim Paraíso	-26.21082146285181,	-48.82292780952156	Pesquisa Mercado
	Jardim Sofia			
960,88	Jardim Sofia	-26.243915, -48.850224		Pesquisa Mercado
397,89	Jardim Sofia	-26.237339, -48.837865		Pesquisa Mercado
404,15	Jardim Sofia	-26.238570, -48.844829		Pesquisa Mercado
	Jarivatuba			
447,31	Jarivatuba	718594,148560	7084988,208060	Valor SEHAB
549,61	Jarivatuba	718387,157899	7085490,424030	Valor SEHAB
340,83	Jarivatuba	719035,006576	7085942,429210	Valor SEHAB
	João Costa			
572,91	João Costa	-26.341610, -48.806420		Pesquisa Mercado
442,48	João Costa	-26.347767, -48.805091		Pesquisa Mercado
556,59	João Costa	-26.346735, -48.823586		Pesquisa Mercado
	Morro do Meio			
505,28	Morro do Meio	-26.324927, -48.913678		Pesquisa Mercado
517,24	Morro do Meio	-26.33278466836474, -48.90282645466153		Pesquisa Mercado
490	Morro do Meio	-26.334951, -48.896163		Pesquisa Mercado
	Nova Brasília			
341,27	Nova Brasília	□	7085870,587030	Valor SEHAB
301,48	Nova Brasília	712866,699084	7085519,195220	Valor SEHAB
365,49	Nova Brasília	712875,898345	7085436,976820	Valor SEHAB
497,76	Nova Brasília	711199,450111	7085988,008130	Valor SEHAB
	Paranaguamirim			
426,13	Paranaguamirim	721742,037332	7083973,019590	Valor SEHAB
476,24	Paranaguamirim	721886,366627	7083355,331670	Valor SEHAB
364,03	Paranaguamirim	721948,579208	7083303,294760	Valor SEHAB
369,62	Paranaguamirim	722019,974262	7083299,725010	Valor SEHAB
546,88	Paranaguamirim	721980,424258	7083441,469890	Valor SEHAB
424,52	Paranaguamirim	720528,811502	7082988,302990	Valor SEHAB
347,22	Paranaguamirim	719796,623831	7083857,426400	Valor SEHAB
394,02	Paranaguamirim	720886,354088	7083940,936560	Valor SEHAB
	Parque Guarani			
666,67	Parque Guarani	-26.358790, -48.817377		Pesquisa Mercado
395,76	Parque Guarani	-26.361579334333943, -48.8148127461459		Pesquisa Mercado
650,55	Parque Guarani	-26.361832, -48.813514		Pesquisa Mercado
	Petrópolis			
687,45	Petrópolis	716585,596760	7084044,589720	Valor SEHAB
512,60	Petrópolis	716560,435549	7083957,424100	Valor SEHAB
425,72	Petrópolis	716529,583112	7083850,788490	Valor SEHAB
503,80	Petrópolis	716461,772182	7083227,855250	Valor SEHAB
550,00	Petrópolis	716533,172196	7083921,167630	Valor SEHAB
388,78	Petrópolis	716454,837263	7083277,249340	Valor SEHAB
472,82	Petrópolis	716516,844047	7083228,722290	Valor SEHAB
425,19	Petrópolis	716452,449163	7083646,158030	Valor SEHAB
399,85	Petrópolis	716749,536212	7084435,602050	Valor SEHAB
359,58	Petrópolis	717005,721825	7084071,037210	Valor SEHAB
35,76	Petrópolis	716517,510943	7083794,764140	Valor SEHAB
	Pirabeiraba			
1083,04	Pirabeiraba	-26.20835545061965, -48.90796347089822		Pesquisa Mercado
935,67	Pirabeiraba	-26.214774181922557, -48.9119243265047		Pesquisa Mercado