

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
CENTRO DE ARTES - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ARQUITETURA E URBANISMO

MARISSOL SILVA VIEIRA

**O NEGÓCIO POR TRÁS DO MODELO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: O CASO DE CARIACICA (ES).**

Vitória, ES

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
CENTRO DE ARTES - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ARQUITETURA E URBANISMO

MARISSOL SILVA VIEIRA

**O NEGÓCIO POR TRÁS DO MODELO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: O CASO DE CARIACICA (ES).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Clara Luiza Miranda

Vitória, ES  
2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de  
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

V657n Vieira, Marissol, 1979-  
O negócio por trás do modelo de regularização fundiária : O  
caso de Cariacica (ES) / Marissol Vieira. - 2019.  
141 f. : il.

Orientadora: Clara Luiza Miranda.  
Coorientadora: Eneida Maria Souza Mendonça.  
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Estudos Urbanos. 2. Planejamento Urbano. 3. Urbanismo.  
4. Habitação. 5. Mercado Imobiliário. I. Miranda, Clara Luiza.  
II. Mendonça, Eneida Maria Souza. III. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Artes. IV. Título.

CDU: 72

---

MARISSOL SILVA VIEIRA

“O NEGÓCIO POR TRÁS DO MODELO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: O CASO DE CARIACICA (ES)”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito  
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em  
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 27 de março de 2019.

Comissão Examinadora



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clara Luiza Miranda  
(orientadora – PPGAU/UFES)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eneida Maria Souza Mendonça  
(membro interno – PPGAUUFES)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Denaldi  
(membro externo – UFABC)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por seu sacrifício durante toda a minha vida escolar, possibilitando que eu chegasse até aqui.

Ao meu querido Leandro, pela compreensão nas ausências e nos momentos de estresse; pelo companheirismo e por todo o apoio durante essa jornada.

Agradeço à Prefeitura Municipal de Cariacica através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente pelas informações disponibilizadas e apoio no desenvolvimento do trabalho. Agradeço também aos meus colegas da SEMDEC pelo incentivo, contribuições, pela paciência e solidariedade.

Muito obrigada também à minha orientadora Clara Luiza Miranda por todos os ensinamentos, pelo compartilhamento de seu conhecimento, por acreditar em mim e na minha pesquisa.

À professora Rosana Denaldi por ter aceitado fazer parte da minha banca e pelas contribuições que muito agregaram ao trabalho.

À professora Eneida Maria Souza Mendonça, por seu olhar criterioso e pelas críticas que muito enriqueceram a minha pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFES por me permitir ingressar no programa e a todos os professores pelas importantíssimas contribuições para minha pesquisa, para minha atividade profissional e para minha vida.

## RESUMO

Com a população predominantemente urbana, composta de migrantes que buscaram as cidades da atual Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, sobretudo a partir da década de 1960 devido à desestruturação fundiária do campo aliada às transformações político-econômico dessas cidades, Cariacica, município da Região Metropolitana e recorte espacial deste estudo, sofreu com os impactos da ocupação irregular e desigual do espaço causados por essa migração. Recentemente a regularização fundiária se destacou entre as políticas públicas urbanas municipais que visam resolver a problemática dos assentamentos irregulares, como nos bairros Bela Vista e Castelo Branco, estudados por este trabalho. Esta dissertação tem como objetivo levantar possíveis implicações e consequências do formato de regularização fundiária aplicada em Cariacica, utilizando para isso revisão bibliográfica e investigação através de pesquisa empírica. Esse formato de regularização, motivado e executado pela iniciativa privada, está sendo promovido sem compromisso com o planejamento urbano, habitacional ou com as políticas públicas sociais municipais, com pouca ou nenhuma regulação ou participação do poder público nas decisões, devido suas limitações e a interesses diversos. O ponto de partida para o estudo foi a hipótese de que o real interesse na regularização dessas comunidades é absorver um novo nicho de mercado de projetos de arquitetura e engenharia, já que o município não consegue atender essa demanda. No entanto, esse modelo de regularização pode provocar consequências não previstas, como a liberação desses imóveis e sua reinserção à lógica de reprodução do capital que, no caso dos bairros de Bela Vista e Castelo Branco, localizados em áreas centrais e privilegiadas do município, vêm se tornando interessantes ao mercado imobiliário, suprimindo parte das obrigações sociais necessárias para melhoria da qualidade de vida da população.

**Palavras chaves:** Regularização Fundiária. Irregularidade. Bela Vista. Castelo Branco. Planejamento Urbano. Cariacica.

## ABSTRACT

With the predominantly urban population, made up of migrants who sought the cities of the current Greater Vitória Metropolitan Region - RMGV / ES, especially from the 1960s, due to the land disruption of the countryside combined with the political-economic transformations of these cities, Cariacica, municipality of the Metropolitan Region and spatial outline of this study, suffered from the impacts of irregular and unequal occupation of space caused by this migration. Recently land regularization has stood out among the municipal urban public policies that aim to solve the problem of irregular settlements, as in the Bela Vista and Castelo Branco neighborhoods, studied by this work. This dissertation aims to raise possible implications and consequences of the land regularization format applied in Cariacica, using for this bibliographic review and investigation through empirical research. This regularization format, motivated and implemented by the private sector, is being promoted without compromise with urban planning, housing or municipal social public policies, with little or no regulation or participation by the government in decisions, due to its limitations and interests. several. The starting point for the study was the hypothesis that the real interest in the regularization of these communities is to absorb a new market niche of architectural and engineering projects, since the municipality cannot meet this demand. However, this model of regularization may have unintended consequences, such as the release of these properties and their reintegration into the logic of capital reproduction that, in the case of the Bela Vista and Castelo Branco neighborhoods, located in central and privileged areas of the municipality, comes become interesting to the real estate market, suppressing part of the social obligations necessary to improve the quality of life of the population.

**Key words:** Land Regularization. Irregularity. Bela Vista. Castelo Branco. Urban planning. Cariacica.

## INDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DE CARIACICA NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO E NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	19
FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DOS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO NO MUNICÍPIO DE CARIACICA.....	21
FIGURA 3 - LOCALIZAÇÃO PRIVILEGIADA DOS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO .....	22
FIGURA 4 – MAPA DA VILA DE VITÓRIA, A QUAL CARIACICA, AO NORTE, PERTENCIA NESSE PERÍODO .....	61
FIGURA 5 - ÁREAS IDENTIFICADAS COMO DE OCUPAÇÃO ESPONTÂNEA NO MUNICÍPIO (SOB ORTOFOTO DE 1978).....	63
FIGURA 6 - PRIMEIROS LOTEAMENTOS FORAM LOCALIZADOS MAIS AO SUL DO MUNICÍPIO.....	65
FIGURA 7 - LOTEAMENTOS ANTES DE 1940 (A), LOTEAMENTOS DA DÉCADA DE 40 (B),.....	68
FIGURA 8 - LOTEAMENTO DA DÉCADA DE 1950 (C), LOTEAMENTOS DA DÉCADA DE 1960 (D) E LOTEAMENTOS DA DÉCADA DE 1970 (E).....	69
FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DE CARIACICA DE 1920 A 2017.....	70
FIGURA 10 - PRINCIPAIS INVASÕES IDENTIFICADAS EM ESTUDO DO IJSN .....	71
FIGURA 11 – INVASÕES NO MANGUE DE PORTO DE SANTANA, CARIACICA. ....	71
FIGURA 12 - OCUPAÇÕES IRREGULARES EM PORTO DE SANTANA.....	72
FIGURA 13 – LOTEAMENTOS REGULARIZADOS NOS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO.....	94
FIGURA 14 – REGIÃO 07.....	95
FIGURA 15 – LOTEAMENTO PARQUE LESTE OESTE,.....	97
FIGURA 16 – ZONEAMENTOS NOS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO, .....	98
FIGURA 17 - OBRAS DO LOTEAMENTO PARQUE LESTE OESTE.....	97
FIGURA 18 – BAIROS DE BELA VISTA E CASTELO BRANCO .....	100
FIGURA 19 – VISTA DE VILA VELHA A PARTIR DA AVENIDA AYMORÉS, BAIRRO BELA VISTA .....	101
FIGURA 20 – EVOLUÇÃO URBANA DO BAIRRO BAIRRO BELA VISTA. ....	102
FIGURA 21 – LOTEAMENTOS INSERIDOS DENTRO DOS LIMITES ATUAIS DO BAIRRO BELA VISTA: SANTA CATARINA I, II E III E BELA VISTA. ....	103
FIGURA 22 – OCUPAÇÃO EM ÁREA PÚBLICA E DE APP NO LOTEAMENTO SANTA CATARINA II, REGULARIZADO PELA LEI 1749/1987, LOCALIZADO NO BAIRRO BELA VISTA. ....	105
FIGURA 23 – PLANTA DO LOTEAMENTO BELA VISTA NÃO REGISTRADO.....	106
FIGURA 24 – FALTA DE INFRAESTRUTURA NO BAIRRO BELA VISTA. . ....	107
FIGURA 25 – IMÓVEL À VENDA NO BAIRRO BELA VISTA. ....	108
FIGURA 26 – IMAGEM DO LOTEAMENTO VISTA DE VITÓRIA, NO BAIRRO TUCUM... ..	109

FIGURA 27 – MELHORIAS EM IMÓVEL LOCALIZADO NA AVENIDA AYMORÉS, ENTRE OS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO,.....	110
FIGURA 28 – LOTEAMENTOS INSERIDOS NOS LIMITES DO BAIRRO CASTELO BRANCO APÓS O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL .....	112
FIGURA 29 –EVOLUÇÃO URBANA DO BAIRRO CASTELO BRANCO .....	113
FIGURA 30 - PLANTA ARQUIVADA NA PMC DO LOTEAMENTO RIO MARINHO, .....	114
FIGURA 31 - DETALHE DA PLANTA DO LOTEAMENTO RIO MARINHO,.....	115
FIGURA 32 –DEMARCAÇÕES URBANÍSTICAS PARA A REGULARIZAÇÃO DE CASTELO BRANCO. ....	116
FIGURA 33 - PRAÇA CONQUISTA, EM CASTELO BRANCO. ....	119
FIGURA 34 – AVENIDA PRINCIPAL QUE LIMITA OS BAIROS BELA VISTA E CASTELO BRANCO. ....	119

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - APROVAÇÃO/REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS EM CARIACICA - ANOS DE 73 A 80.....81

TABELA 2 - SITUAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DE CARIACICA APÓS A CAMPANHA DE REGULARIZAÇÃO.....82

## LISTA DE SIGLAS

APP – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
ART – ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA  
CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988  
IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES  
ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL  
PDM – PLANO DIRETOR MUNICIPAL  
PMC – PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA  
PVS – PISO INTERTRAVADO DE CONCRETO  
REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RF – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RGI – REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS  
RMGV – REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA  
RRT – REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA  
SC - SUBCENTRO  
SEMDEC – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E MEIO AMBIENTE  
ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL  
ZOL – ZONA DE OCUPAÇÃO LIMITADA

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - IRREGULARIDADE URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PANORAMA HISTÓRICO.....	27
1.1. Irregularidade Urbana – Fenômenos e causas.....	27
1.2. O parcelamento urbano legal e os tipos de irregularidades.....	34
1.3. O Monopólio da terra e a Localização.....	37
1.4. A ação do Estado sobre a irregularidade: Marcos Legais.....	39
1.5. Novos Marcos Regulatórios – MP 759/2016 e Lei 13.465/2017.....	55
1.6. Considerações preliminares.....	57
CAPÍTULO 2 – CARIACICA: DA IRREGULARIDADE ÀS POLÍTICAS PARA REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS.....	60
2.1. Das ocupações dos jesuítas até a elevação à Vila de Cariacica.....	61
2.2. Formação do mercado imobiliário em Cariacica.....	63
2.3. Formação do mercado imobiliário através dos parcelamentos do solo.....	65
2.4. Os excluídos do mercado formal.....	70
2.5. A política urbana de Cariacica entre as disputas políticas.....	72
2.6. A expansão da cidade como reprodução da irregularidade.....	80
2.7. Considerações preliminares.....	84
CAPÍTULO 3 – ESTUDO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CARIACICA.....	86
3.1. Histórico recente da Regularização Fundiária em Cariacica.....	88
3.2. Investigando o modelo de Regularização Fundiária recente de Cariacica.....	91
3.3. A regularização fundiária de Bela Vista.....	101
3.4. A regularização fundiária de Castelo Branco.....	110
3.5. Considerações sobre o modelo de regularização fundiária de Bela Vista e Castelo Branco.....	120
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....	129
ANEXO I.....	135
ANEXO II.....	137
ANEXO III.....	139
ANEXO IV.....	140

## INTRODUÇÃO

Regularização fundiária é um instrumento de promoção de cidadania, envolvendo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam integrar efetivamente os assentamentos irregulares ao contexto legal da cidade. O instrumento legaliza a permanência dos possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade. A Regularização Fundiária, segundo a nova lei nº. 13.465 de 2017 *abrange um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes.* (BRASIL, 2017)

Convencionalmente, os projetos de Regularização Fundiária de um assentamento são desenvolvidos pelo poder Público, seja ele municipal, estadual ou federal, com corpo técnico próprio ou através de contratação. No entanto, a Lei 11.977/2009<sup>1</sup>, previa que outros entes também poderiam promover a regularização fundiária, tais como cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Com base nessa lei, empresas ligadas à construção civil têm oferecido em Cariacica<sup>2</sup> serviços especializados para levantamento topográfico dos terrenos, visando a sua regularização, além da elaboração de projeto urbanístico, do acompanhamento do processo na prefeitura e o registro dos lotes. As associações de moradores mobilizam os habitantes do bairro para a contratação da empresa, e após a execução dos serviços de campo, os projetos são elaborados e apresentados ao município para aprovação.

Nesse contexto, este trabalho suscita de inquietações frente às contradições existentes no discurso que cerca a regularização fundiária e à forma como essa política pública tem sido executada no município de Cariacica, especificamente, nos

---

<sup>1</sup> A Lei 11.977/2009 foi revogada em 2017 pela Lei 13.465/2017.

<sup>2</sup> Sabe-se que esses serviços de regularização fundiária, através de empresas privadas, são oferecidos em outros municípios. Porém o foco desse trabalho são projetos executados em Cariacica, nos bairros de Bela Vista e Castelo Branco.

projetos de regularização fundiária dos bairros de Bela Vista e Castelo Branco, com objetivo único de titulação, sem apresentação de propostas de melhorias urbanísticas, ambientais e principalmente sociais destinadas à inserção dessa população à cidade.

Durante o exercício profissional da autora como servidora no município de Cariacica, houve contato com alguns projetos de regularização fundiária, dentre eles o do loteamento Vila Oásis<sup>3</sup> e Nova Rosa da Penha, promovidos pelo Governo do ES, e dos bairros Bela Vista e Castelo Branco, únicos aprovados até o momento (em 2012 e 2013, respectivamente) dentro de um modelo específico que vem se repetindo no município nos últimos anos, promovido pela iniciativa privada<sup>4</sup> em parceria com Associações de Moradores. Nesses projetos de regularização fundiária foram observadas contradições no discurso de promoção de dignidade à população historicamente impedida de ter acesso à terra urbanizada, visto que o objetivo é basicamente a titulação, não havendo propostas para melhorias urbanas ou habitacionais que garantiriam melhoria da qualidade de vida dos moradores.

O município de Cariacica apresenta um extenso quadro de irregularidade fundiária, fruto de um processo desordenado de expansão urbana, que espoliava os trabalhadores, seja com o alto valor da terra, seja com a venda de lotes ilegais por quantias que coubessem em seu orçamento.

Nesse cenário, a mobilização da população para promover melhorias urbanas e sociais é de suma importância, considerando o recorrente contexto político no qual os municípios não conseguem atender toda a demanda de regularização fundiária.

### **Regularização fundiária e os acordos internacionais**

Quando órgãos e agências internacionais descrevem o atual processo de desenvolvimento da região da América Latina e Caribe, na qual o Brasil está incluído, destaca-se entre outras problemáticas, a desigualdade socioeconômica que

---

<sup>3</sup> Vila Oásis é um loteamento inicialmente aprovado pelo governo do ES junto à municipalidade, de acordo com os requisitos da Lei 6766/1979. No entanto, não foi registrado e sofreu pequenas alterações durante a fase de implantação. Portanto a Regularização Fundiária de Vila Oásis difere do “modelo difundido em Cariacica” e não será objeto da pesquisa.

<sup>4</sup> São conhecidos projetos de regularização fundiária promovidos pela iniciativa privada em outros municípios, porém o recorte do trabalho será em Cariacica.

se manifesta, entre outras formas, através da irregularidade territorial nas cidades, cujo tecido urbano apresenta uma combinação de loteamentos legais e assentamentos irregulares, como favelas, invasões de terrenos públicos e privados, ocupações de áreas ambientalmente frágeis, protegidas ou que ofereçam risco de vida, além da existência de edificações precárias (PARANHOS, 2012, p. 6).

Nessas áreas, geralmente ocupadas por famílias pobres, a precariedade<sup>5</sup>, pobreza, carência de infraestrutura e de serviços públicos estão presentes, além da falta de títulos de posse que garantam os direitos e a segurança dos habitantes sobre sua moradia. No entanto, enquanto as famílias pobres ocupam essas áreas por necessidade, é comum ocorrer uma ocupação de alto padrão habitacional invadindo uma área verde ou com características ambientais privilegiadas, na qual se caracteriza a informalidade pela precariedade jurídica, mas não há pobreza ou carência de serviços públicos. (PARANHOS, 2012, p. 7-8)

O crescimento de assentamentos urbanos degradados não é um problema exclusivo do Brasil e nesse sentido, acordos internacionais foram firmados com o objetivo de fomentar a regularização dessas áreas. A Agenda Habitat, que resultou da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em junho de 1996, chamou atenção de todo o mundo para o crescimento das áreas de ocupação informal nas cidades, especialmente em zonas de risco, norteando atividades em dois eixos temáticos principais: moradia adequada para todas as famílias, especialmente as mais vulneráveis e promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. (PARANHOS, 2012, p. 9)

Com o lançamento da Campanha Global pela Segurança da Posse em 1999 pela UN-Habitat, a relação entre segurança da posse e redução da pobreza passou a ser relevante mais pela relação com o crescimento econômico, do que com a proteção da vida e da dignidade humana. (ROLNIK, 2015, p. 198-199)

---

<sup>5</sup> Segundo Alberto M. R. Paranhos (PARANHOS, 2012, p. 6-7), precariedade tem um viés mais jurídico e regulamentar; pobreza se refere geralmente à renda e consumo e carência está relacionada à falta de infraestrutura, de equipamentos e de serviços públicos.

Esse direcionamento pode ser percebido na mudança de direção da política habitacional do Banco Mundial. Enquanto a prática dominante nos anos 1970 era de empréstimos a governos para financiar projetos para promover o acesso à terra e moradia aos mais pobres, a partir dos anos 1980 o Banco Mundial passa a reorientar sua política de financiamento, direcionando os empréstimos para instituições financeiras, abandonando quase que por completo nos anos 1990 os empréstimos para a urbanização de assentamentos informais. A ideia passa a ser o envolvimento do Banco em processos de reajuste econômico, com a estruturação de um sistema financeiro de habitação nos países, no qual instituições financeiras autônomas disponibilizariam empréstimos para famílias de baixa e média renda, dinamizando a economia e inserindo a mercantilização e a financeirização da moradia como parte dos programas de ajuste estrutural promovidos pela instituição. (ROLNIK, 2015, p. 80-81)

Em 1993 o banco já disseminava uma fórmula para facilitar a ação dos governos no mercado da habitação a partir de alguns instrumentos, dentre os quais se destaca o direito de propriedade, que garantiria que um sistema de livre troca de moradia fosse estabelecido de forma legalizada, a partir da regularização da posse insegura. (ROLNIK, 2015, p. 82)

Outro marco importante na discussão da irregularidade fundiária foi a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que resultou das discussões na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2000, na qual as nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema em uma série de objetivos, conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, com prazos para alcance em 2015. Nesse documento, o Objetivo 7 - Garantir a Sustentabilidade Ambiental está revestido de um caráter territorial e se refere tanto ao ambiente natural como ao construído. A Meta 04 do Objetivo 7 estabelecia: “Até 2020, melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em bairros degradados”, reforçando mais uma vez a necessidade de buscar a sustentabilidade das cidades e do desenvolvimento urbano. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 52-64)

Segundo a ONU, a inexistência de títulos de propriedade e outras formas de ocupação segura acentuou a crise da habitação, resultante dos baixos salários

aliados aos preços crescentes dos terrenos, que impossibilitaram que os pobres tivessem acesso à terra urbanizada, além da incapacidade do Estado para intervir no mercado, a fim de controlar a especulação nos terrenos e propriedades, contribuindo para o incremento do problema dos assentamentos urbanos degradados. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 63)

Segundo Rolnik (2015, p. 199-200), a segurança da posse era um dos elementos propostos na primeira versão dos ODM, mas no texto final foi excluído, sendo situado num contexto mais amplo de combate à pobreza e promoção do crescimento econômico. Dessa forma, a defesa da segurança da posse tem sido realizada por meio de reformas fundiárias, programas de titulação e até mesmo por políticas de erradicação de favelas.

O papel da titulação na redução da pobreza ganhou destaque em 2001 com Hernando de Soto que sustenta a existência de uma relação direta entre a propriedade da terra e a riqueza nos países desenvolvidos. Segundo o autor, os pobres possuem ativos, porém, sem títulos legais de propriedade, esses ativos não podem ser usados como garantia para empréstimos e investimentos. (ROLNIK, 2015, p. 200)

Apesar de uma ocupação urbana e suas edificações autoconstruídas não existirem legalmente perante os órgãos que administram o território, não significa que não possuam valor no mercado imobiliário, considerando que o mercado informal pode ser tão ativo quanto o formal. As ocupações apresentam uma forma de organização tipicamente capitalista, com diversas alternativas disponíveis para investimento e acúmulo de capital, incluindo especulação imobiliária. (MACHADO DA SILVA, 2011)

Porém, ao regularizar a posse de seu imóvel, os pobres podem ter acesso a crédito para investir em melhorias de suas casas, criar empresas e, conseqüentemente sair da pobreza, segundo Soto. Considerando essa lógica, apenas no âmbito do Banco Mundial, entre 1995 e 2014, foram executados mais de quarenta projetos de regularização fundiária apenas no meio urbano em países da América Latina, permitindo, portanto, a circulação de novos ativos no mercado. (ROLNIK, 2015, p. 202)

Em consonância com os acordos internacionais, o advento do Estatuto das Cidades, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da

Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, veio normalizar a ação governamental para realizar a urbanização e a regularização dos assentamentos informais. (PARANHOS, 2012, p. 8)

Em 2015, após mais de dois anos de consulta pública e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, foram definidos os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015)

O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de nº. 11 - "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", reforça a necessidade de buscar a sustentabilidade das cidades e do desenvolvimento urbano e gerou amplas discussões em torno do conceito "posse segura". Apesar da defesa de alguns países por assegurar a propriedade do imóvel como resultado esperado da regularização fundiária, o principal propósito do Objetivo 11 é evitar a remoção forçada das famílias sem o devido processo jurídico que as indenize pelas benfeitorias por elas realizadas, respeitando seu investimento ao longo dos anos de ocupação e, conseqüentemente, seu direito adquirido. (PARANHOS, 2012, p. 10)

Nota-se que há muito tempo já existe dentre as políticas internacionais um discurso que relaciona irregularidade fundiária com a pobreza, além de interesses econômicos de organizações financeiras na regularização desse solo.

Nesse contexto, quais seriam os interesses na regularização de assentamentos irregulares em Cariacica? E quais teriam sido os critérios para busca dos loteamentos objeto de Regularização Fundiária, já que essas áreas não foram escolhidas pelo poder público, mas por empresas privadas de construção civil que ofereciam nas comunidades serviços especializados para executar os projetos, envolvendo o pagamento de uma remuneração por cada lote?

Acredita-se que esse tipo de regularização fundiária, sem participação do poder público e preocupações sociais, poderá resultar em conseqüências não previstas, e até mesmo perversas nas comunidades onde estão sendo executadas, entre elas, a pressão do capital imobiliário sobre os moradores, devido à liberação dessas áreas que anteriormente o mercado não tinha acesso por causa da irregularidade fundiária.

Segundo Kowarick (2009, p. 165-166), quando melhorias urbanas chegam às zonas desprovidas, tende a ocorrer sua valorização e, conseqüentemente, a expulsão dos locatários que não suportam o aumento dos valores dos aluguéis e dos proprietários que não conseguem pagar o preço da terra legal, com seus impostos e taxas, empurrando-os para áreas com menor custo e geralmente mais distantes, tendendo a reproduzir um padrão periférico de expansão urbana, que além de aumentar os custos da urbanização também degradam a qualidade de vida daqueles que necessitam habitar nessas regiões.

Cariacica possui uma localização central na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, cortada por rodovias federais e estaduais que favorecem o desenvolvimento de uma vocação logística aproveitando-se dessa infraestrutura, da proximidade com os portos de Vitória e Vila Velha e de empreendimentos ligados à mineração e siderurgia.

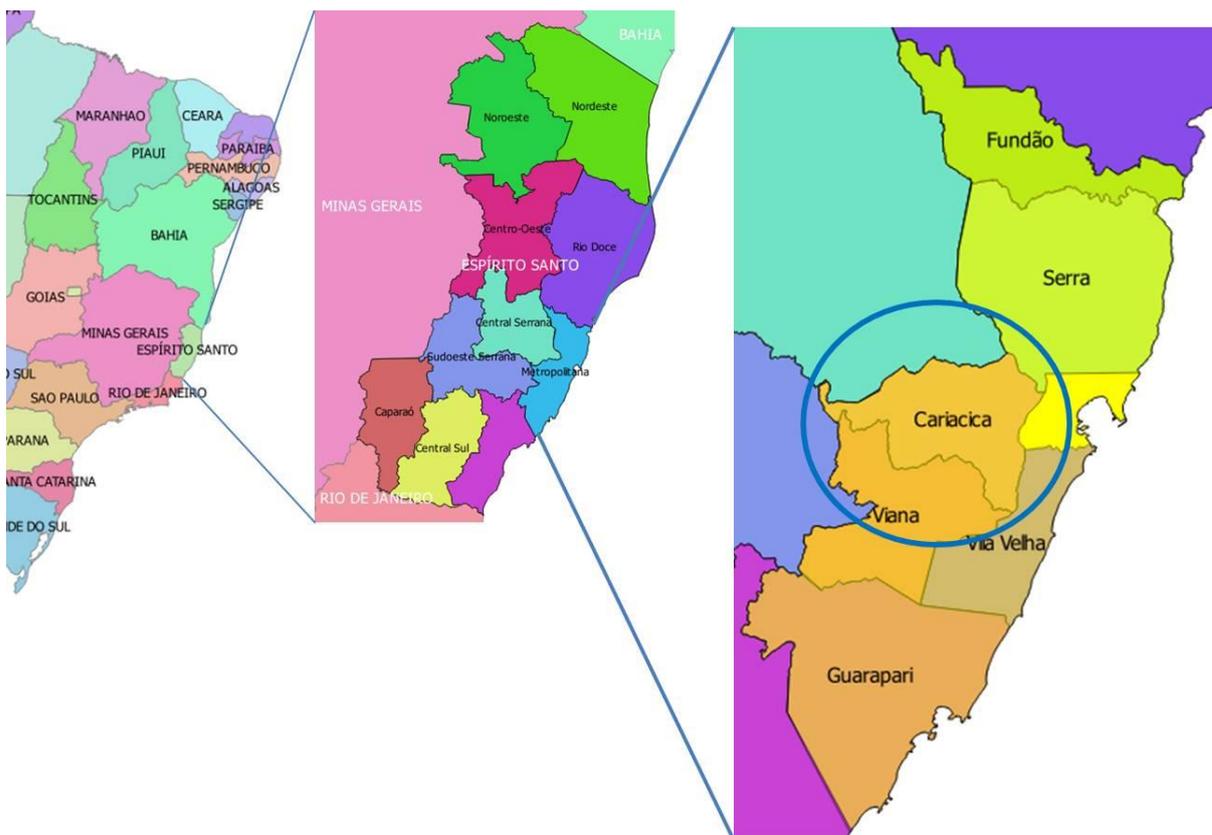


Figura 1 - Localização de Cariacica no Estado do Espírito Santo e na Região Metropolitana da Grande Vitória.

Os bairros de Bela Vista e Castelo Branco, objeto desse estudo localizam-se na Região 7 do município (Figura 2), área considerada como um novo vetor de expansão e desenvolvimento econômico, devido aos diversos investimentos públicos

recebidos em infraestrutura (Figura 3), com a Rodovia Leste-Oeste inaugurada em dezembro de 2018 e a rodovia projetada BR-447, que ligará a Rodovia Leste-Oeste à BR 101 em Viana; investimentos em equipamentos públicos, como o Hospital Geral e aos novos investimentos privados, como um loteamento empresarial nas proximidades. Há ainda, no entorno dos bairros, marcos importantes no município de Cariacica, como o Terminal de Campo Grande, o Faça Fácil, o Shopping Moxuara, a BR-262 e através da Avenida Alice Coutinho, a região se conecta ao bairro de Alto Lage, onde se localiza a sede administrativa municipal.

Nesse sentido, verifica-se que os projetos de regularização fundiária objeto deste estudo, nos bairros de Bela Vista e Castelo Branco, foram executados em áreas localizadas no centro de um novo processo de desenvolvimento no município, e que já se conectam em um importante eixo de transporte e de mobilidade com abrangência metropolitana, rota de acesso ao porto e às praias no município vizinho de Vila Velha, se tornando atraentes ao mercado imobiliário e de negócios logísticos. Esses vetores de atração podem impactar no mercado imobiliário local, e somados à regularização dessas áreas podem provocar outras consequências previstas, ou não.

Apesar dessa localização privilegiada, essas áreas estavam bloqueadas ao capital, interrompendo a sua reprodução, visto a dificuldade de comercialização e a desvalorização causada pela irregularidade que também impedem o acesso a financiamento bancário.

Portanto, a forma como a regularização fundiária está sendo implantada, sem mecanismos adicionais de proteção da população residente pelo poder público, pode favorecer uma possível arrecadação/acesso a essas áreas pelo mercado no futuro, valorizando a terra mercadoria – valor de troca, em detrimento da terra moradia – valor de uso.

A. Cariacica dividida em Regiões Administrativas

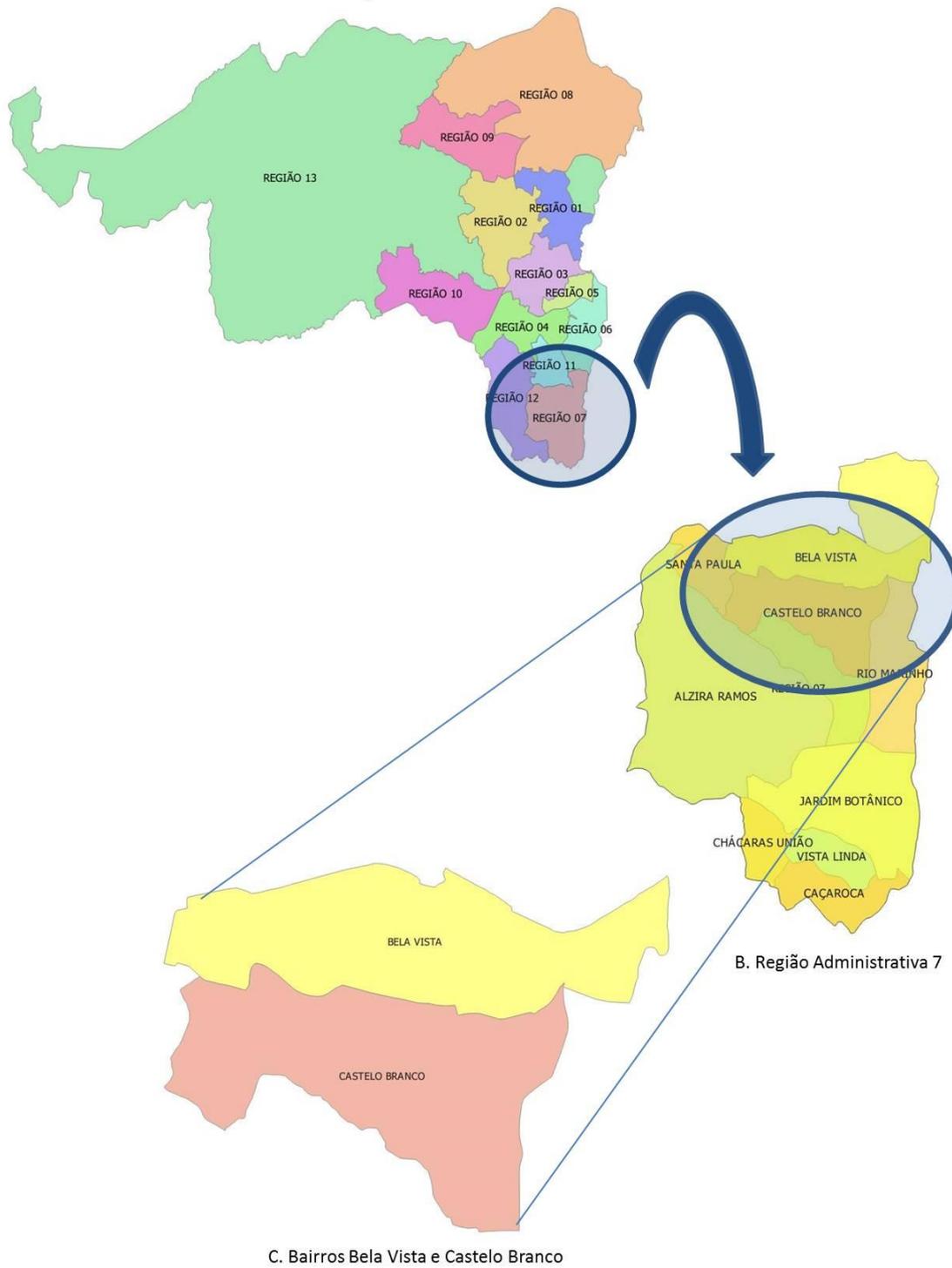


Figura 2 – Localização dos bairros Bela Vista e Castelo Branco no município de Cariacica.

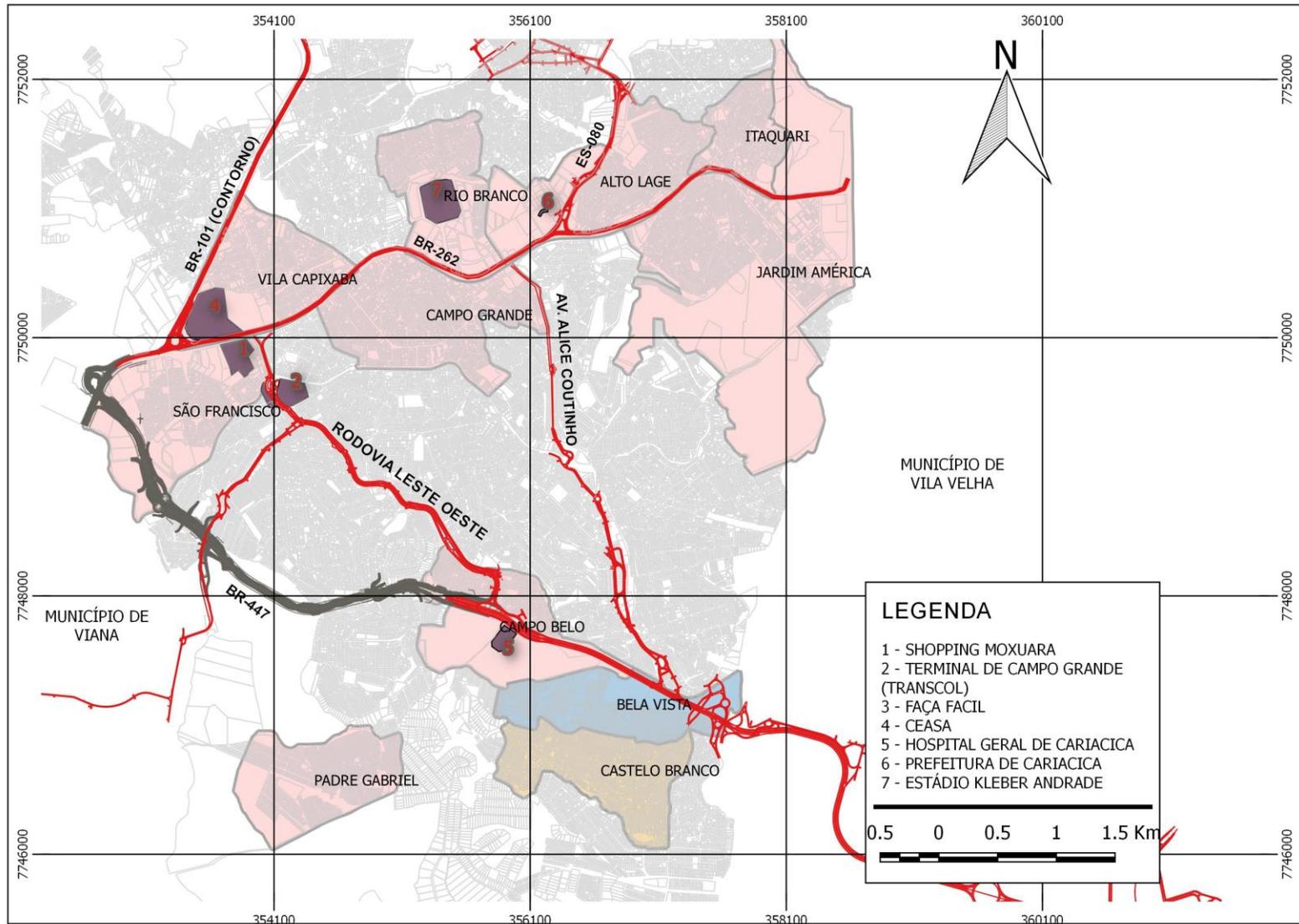


Figura 3 - Localização privilegiada dos bairros Bela Vista e Castelo Branco, próximos aos grandes investimentos de Estado no município, Como: a Rodovia Leste-Oeste, o Hospital Geral e a Rodovia projetada. BR-447. Fonte: Prefeitura Municipal de Cariacica. Acesso em 19/12/2017

Percebe-se que a regularização fundiária está no centro das políticas públicas que visam uma solução para os problemas urbanos no Brasil, porém, dependendo de como é aplicada, receia-se que possa provocar mais problemas sociais e urbanos. Processos que resultem na expulsão dos moradores devido ao aumento nos custos da moradia e na pressão do mercado imobiliário podem gerar espraiamento das cidades, com a migração desses habitantes para áreas mais baratas e, geralmente, mais distantes, impactado em problemas de mobilidade urbana, aumento nos custos de urbanização e piora na qualidade de vida da população.

### **Recorte temporal**

Para contextualização do objeto, retornar-se-á à década de 1960, época em que se acirraram as transformações socioeconômicas no Estado do Espírito Santo, que interferiram na evolução urbana de toda Grande Vitória, sobretudo de Cariacica, e nas décadas de 1970 e 1980, início da ocupação dos bairros Bela Vista e Castelo Branco.

Para o estudo dos projetos de regularização fundiária propostos, o ponto de partida se deu com a realização de pesquisas das legislações que disponibilizam instrumentos que permitem a regularização de assentamentos irregulares a partir da Lei 6766/1979, analisando também a Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades em 2001, com destaque para o ano de 2009, devido à instituição da Lei 11.977/2009, marco legal da regularização fundiária que abriu a possibilidade de que entidades pudessem promover os projetos. Seguiu pelos anos de 2012 e 2013 com a análise dos processos administrativos de aprovação dos projetos de Regularização Fundiária dos bairros Bela Vista e Castelo Branco, respectivamente, e finalizou com reflexões sobre a nova lei de regularização fundiária aprovada em 2017, Lei 13465/2017 e as possíveis mudanças que provocará nos procedimentos de regularização fundiária.

### **Objetivo geral**

A pesquisa tem como objetivo levantar possíveis implicações e consequências do formato de regularização fundiária aplicada em Cariacica, motivado e executado pela iniciativa privada, aliado às lacunas e limitações institucionais do município.

### **Objetivos específicos:**

1. Destrinchar o funcionamento dos processos de Regularização Fundiária por meio da iniciativa privada;
2. Levantar os aspectos que motivaram a escolha de determinadas áreas para execução dos projetos de regularização fundiária;
3. Verificar as limitações e possibilidades de aplicação dos marcos regulatórios da Regularização Fundiária no município de Cariacica, em especial em áreas centrais, assim como sua aplicação nos processos empreendidos pela iniciativa privada;
4. Verificar quais são os obstáculos para promover a regularização fundiária de assentamentos precários no município e para garantir a permanência da população residente e para a recuperação urbanística e ambiental;
4. Identificar os agentes envolvidos no processo e seus possíveis interesses;
5. Pesquisar planos e leis de regularização fundiária em Cariacica e a sua efetividade na solução da irregularidade;
6. Realizar Estudo de Caso com as regularizações de Bela Vista e Castelo Branco;
7. Verificar possíveis consequências que o formato de regularização fundiária desenvolvido em Cariacica, motivado pela iniciativa privada, pode trazer ao município.

### **Metodologia**

Foi elaborado um breve resgate histórico da evolução urbana de Cariacica, de forma a identificar os agenciamentos que levaram à expansão da irregularidade urbana e que geraram o cenário de desigualdade social existente no município, assim como a atuação dos agentes públicos no processo, através de investigações e levantamento de referenciais bibliográficos e fontes de dados (livros, teses, leis, artigos científicos e estudos do Instituto Jones dos Santos Neves) sobre a urbanização da Grande Vitória, com foco na evolução urbana de Cariacica.

Em seguida, foi pesquisado o arcabouço legal sobre regularização fundiária federal, regional e municipal, assim como o contexto no qual essa demanda social surge. Foram também definidos conceitos importantes que serão utilizados por esta

pesquisa, a partir da análise de marcos teóricos sobre o tema da irregularidade fundiária.

Para construção do referencial teórico necessário para as análises e reflexões desta pesquisa foram utilizados tratados e convenções da ONU, a Lei de Parcelamento do Solo nº. 6766/1979, a Constituição de 1988, o Estatuto das Cidades etc., assim como autores e obras doutrinárias sobre o tema, como Ermínia Maricato, Raquel ROLNIK, Lucio Kowarick, Martim O. Smolka, Edésio Fernandes, dentre outros.

A partir disso, foi investigado se houve tentativas para solucionar ou mitigar a irregularidade em Cariacica, através de pesquisas sobre legislações, planos ou programas vigentes ou não, que tratam da regularização de assentamentos no município, disponíveis nos bancos de dados da Prefeitura, de forma a identificar as lacunas, limitações e/ou obstáculos que impactaram ou podem impactar nos resultados dos projetos de regularização.

Foi pesquisado junto a servidores antigos como era a estrutura da administração municipal no período de expansão da irregularidade, principalmente no período de ocupação dos bairros objeto do estudo, Bela Vista e Castelo Branco, de forma a tentar identificar as condições institucionais de atuação do município frente às demandas urbanas e habitacionais, assim como suas lacunas e limitações.

Para identificar os efeitos gerados pela regularização fundiária promovida pelo setor privado, foram escolhidos os bairros de Bela Vista e Castelo Branco, únicos projetos finalizados em 2012 e 2013 respectivamente.

Foi estudado como esses projetos iniciaram, os agentes envolvidos, as condições dos bairros afetados, as legislações utilizadas para sua análise, as intervenções propostas para a regularização de cada bairro e a participação do poder público e da população nos processos.

A partir da aprovação desses projetos de regularização fundiária, foram observadas as mudanças no entorno da área de estudo através de pesquisa em jornais, nos processos administrativos de regularização fundiária arquivados na Prefeitura de Cariacica, em mapas de diversos períodos. Também foram feitas entrevistas com moradores e lideranças comunitárias de forma a tentar identificar sua compreensão sobre a regularização de imóveis irregulares e sua percepção sobre os efeitos causados na dinâmica social e econômica dos bairros afetados.

Com base nos dados levantados, foram avaliados: as características dos projetos de regularização propostos pela iniciativa privada; a ação do município nesses projetos; a participação de agentes comunitários e moradores no processo. E mediante os dados colhidos sobre o mercado na área e a percepção dos envolvidos, verificou-se se houve ou se há indícios de que estão surgindo consequências positivas ou negativas resultantes da regularização nos bairros beneficiados, e demais considerações.

#### **D. Justificativa**

Considerando que a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades instituíram diversos instrumentos para a garantia da função social da propriedade e para o acesso à terra urbanizada, entre eles a Regularização Fundiária - RF, uma forma peculiar de aplicação desse instrumento tem se difundido em Cariacica, e é necessário entender suas implicações sobre o espaço urbano.

Pretende-se que o conhecimento produzido por este trabalho sobre o modelo de regularização fundiária desenvolvido em Cariacica possa contribuir para os estudos urbanos, aspirando avançar além da aparência ao compreender os diversos interesses e artifícios que cercam a matéria e os mecanismos que foram usados, mostrando as intensões que podem estar por trás do discurso sobre regularização fundiária.

## CAPÍTULO 1 - IRREGULARIDADE URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PANORAMA HISTÓRICO

### 1.1. Irregularidade Urbana – Fenômenos e causas

Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa de forma gratuita – as sesmarias - àqueles que a ocupassem, produzissem e pagassem os tributos, retornando a posse à Coroa caso as exigências não fossem cumpridas, ou a terra era simplesmente ocupada (posse). Observa-se, portanto que a terra ainda não possuía valor comercial, porém essas formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada (os homens bons). (FERREIRA, 2005, p. 1)

Segundo Rolnik (1997, p. 20-22), o processo de obtenção das sesmarias era moroso e burocrático e, combinado à imprecisão das propriedades, produzia brechas no sistema que possibilitavam a posse simples e pura da terra, já que o domínio se estabelecia sob a mesma lógica das sesmarias, através do uso e da ocupação, coexistindo desde esse período uma legalidade inscrita na lei e uma legalidade inscrita na prática, constituindo, portanto, os aspectos fundamentais da lei de propriedade urbana no país.

Foi durante o Império, 1822 a 1850, nas décadas anteriores à aprovação da Lei de Terras, que ocorreram mudanças fundamentais para o processo de urbanização excludente no Brasil, com a consolidação do latifúndio brasileiro através da ampla e indiscriminada ocupação das terras e da expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais, e após a lei de terras de 1850, com a construção de um regime jurídico formal de terras fundamentado no domínio privado das propriedades ocupadas ao lado do domínio público das áreas desocupadas, chamadas de terras devolutas (MARICATO, 1997, p. 17) (AMADEI; PEDROSO; FILHO, 2018, p. 12).

Dessa forma, a Lei de Terras é primeiro marco legal da regularização fundiária no Brasil, visto que a partir dela os residentes que deram à terra uso produtivo foram considerados proprietários, confirmando a propriedade das áreas ocupadas pelos latifundiários, convertendo a terra em mercadoria e transferindo o capital dos grandes proprietários, que até então era medido pelos escravos, para as terras que possuíam, garantindo a hipoteca necessária ao sistema bancário. Além disso, coibiu

a pequena produção de subsistência, forçando os imigrantes ao assalariamento nas grandes plantações, em substituição à mão de obra escrava, e com isso, expandiu o trabalho assalariado no Brasil, atendendo às necessidades inglesas de formação de um mercado consumidor para seus produtos.

Essa lei teve também forte influência nas dinâmicas de apropriação da terra urbana, distinguindo solo público e o solo privado, regulamentando o acesso à terra, e definindo padrões de uso e ocupação que também serviriam para garantir ao longo do tempo o privilégio das classes dominantes. Na economia brasileira da passagem do século XIX para o XX, a sede da produção agroexportadora era o campo, porém o controle de sua comercialização acontecia nas cidades. As cidades brasileiras da época cafeeira tinham a característica de ser um espaço urbano onde não havia mercado, visto que a produção cafeeira era para exportação, e onde também não havia produção, que acontecia no campo. (MARICATO, 1997, p. 23)

Leonelli (2010, P. 50) acrescenta que a grande vantagem a partir da Lei de Terras é a nova oportunidade de negócio com a venda de lotes, já que o fornecimento da terra deixa de ser monopólio do poder público, podendo ser oferecida por particulares, surgindo nesse período a figura do loteador e do lote demarcado e distinto da área pública. Além disso, houve a preocupação com a racionalização da divisão da terra de forma que apresentasse o maior rendimento possível.

A Lei de Terras de 1850 não se trata de uma lei de parcelamento do solo, mas segundo Leonelli (2010, P. 51) é a primeira que permite que terra seja loteada, e teve como efeito a introdução da prática de parcelar o solo rural e urbano no país.

Com o fim da escravidão e intensificação da migração, houve um grande fluxo de escravos libertos para as cidades aumentando a população urbana, e com a expansão da produção cafeeira e o excedente de capital gerado, houve a diversificação de investimentos em atividades essencialmente urbanas e o crescimento econômico de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. Sendo essas cidades o centro comercial e político do país, era necessário que elas apresentassem uma imagem compatível com essa posição, e para isso inicia-se a intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano, promovendo intervenções urbanísticas que conjugavam saneamento como o embelezamento das cidades, que aliadas à legislação que proibia ou regulava a construção de cortiços,

afastava a pobreza, reproduzindo também no meio urbano a mesma segregação social resultante da hegemonia das elites que se verificava no campo. (FERREIRA, 2005, p. 8) (FONSECA; TAVARES, 2013, p. 253)

Maricato (MARICATO, 1997, p. 27) afirma que o Rio de Janeiro já contava, no ano da abolição, 1888, com mais de 45 mil pessoas vivendo em cortiços<sup>6</sup>, entre imigrantes de várias origens, a depreciada mão de obra nacional e, sobretudo os ex-cativos que não encontraram trabalho nas lavouras e passaram a conviver com a insalubridade e as epidemias decorrentes da ausência de infraestrutura, como o saneamento básico, a violência e a alta densidade urbana, já antecipando o que viria a ser a cidade brasileira do século XX.

Nesse cenário, dos fatores que estão na base das dinâmicas da segregação sócio espacial urbana, se destacam: o conceito de localização e acesso à infraestrutura, visto que as áreas reservadas para as elites recebiam obras de embelezamento que as valorizavam, aumentando seu valor de venda e expulsando os mais pobres para as franjas da cidade e para as áreas de risco; e a participação do Estado, representando os interesses das elites na formulação e implementação das políticas públicas de urbanização e dos instrumentos que iriam regular o uso e as formas de ocupação do solo urbano, assim como seus tributos. (FERREIRA, 2005, p. 5-6) (FONSECA; TAVARES, 2013, p. 254)

Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX sob o regime republicano, será marcada fortemente pela herança do latifúndio e suas raízes coloniais atreladas ao patrimonialismo e às relações de favor. E nesse sentido, as legislações se mostram ineficazes quando contrariam os interesses dos proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais. (MARICATO, 2000:2007, p. 150)

Segundo Ferreira (2005, p. 1), pesquisas indicam que as grandes metrópoles brasileiras têm em média entre 40 e 50% de sua população vivendo na informalidade<sup>7</sup> urbana, que também envolve a autoconstrução presente em mais de

---

<sup>6</sup> Segundo (SANTOS, 2009), a população do Rio de Janeiro levantada pelo Censo de 1872 era de 269.027 habitantes.

<sup>7</sup> Esse termo se refere a habitações de favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, e está relacionado à inadequação físico-constructiva e ambiental da habitação, como em construções precárias, com área útil

85% das obras, segundo pesquisa CAU/BR Datafolha (2015). Kowarick (2009, p. 165) reforça que existe oferta de lotes carentes de infraestrutura e serviços urbanos porque são os únicos que uma boa parcela da população consegue adquirir com sua baixa remuneração.

Além disso, a expansão das periferias nas grandes cidades para abrigar as populações mais pobres, enquanto o mercado formal se restringe a uma pequena parcela da cidade, gera entre esses dois territórios uma grande quantidade de terrenos vazios que se beneficiam da valorização provocada pela implantação gradual de infraestrutura pelo poder público ao longo dos anos. (FERREIRA, 2005, p. 15)

No Espírito Santo a política de imigração não teve o propósito de substituir mão de obra escrava, mas de aumentar a ocupação territorial para o interior, elevando o contingente populacional e ampliando o cultivo do café. As grandes propriedades no molde escravagista do Rio de Janeiro e Minas Gerais se concentravam na região sul do Estado, com surgimento datado no fim do século XIX, fruto da expansão das fronteiras agrícolas fluminenses e mineiras permitida pelo aumento da capacidade de empréstimos dos produtores, visto que sua garantia hipotecária, os escravos, se tornaram mais raros e mais caros com a restrição ao tráfico. (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 31-33)

No restante do Estado, a estratégia para a ocupação foi a formação de colônias, no qual o governo distribuía os terrenos, difundindo a propriedade de terras entre os imigrantes. Essa estratégia contribuía para a divulgação no exterior da política de imigração, dando mostras de seu sucesso no país. No entanto, a disseminação da pequena propriedade teve consequências para os latifúndios do sul do estado, que com a crise do trabalho escravo e a falta de alternativas para sua substituição, faliram devido à carência de mão de obra. (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 34)

Portanto, a estrutura fundiária do campo no Espírito Santo, diferentemente de outros estados, foi formada por pequenas propriedades, baseadas no cultivo familiar de subsistência, sobretudo nas áreas onde houve colonização europeia.

---

insuficiente para o número de moradores, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, etc.; ausência de infraestrutura urbana, ou ainda à ilegalidade da posse da terra. (FERREIRA, 2005, p. 1)

Com a erradicação dos cafezais da década de 1960<sup>8</sup>, 70% da área de produção agrícola no estado, que era destinada ao cultivo do café, foi transformada em pastagens para pecuária, atividade que demanda menos mão de obra, expulsando mais de 150.000 pessoas do campo, pois não havia nenhuma cultura que pudesse absorvê-los na mesma proporção que o café, acrescida ainda da migração proveniente de outros estados devido à Revolução Verde, que foram inovações tecnológicas aplicadas na agricultura para obtenção de maior produtividade. Paralelo a isso, havia a necessidade de aumentar a mão de obra desqualificada disponível na Grande Vitória para implantação dos Grandes Projetos Indústrias<sup>9</sup>. (DOIMO, 1984, p. 42-43)

Esse processo de expulsão dos trabalhadores do campo e a sua posterior conversão em proletários para abastecer os Grandes Projetos Industriais na Grande Vitória e proximidades, estimulou o processo de acumulação da terra rural por poucos e ao mesmo tempo, a desenvolver a indústria e o comércio, pois expropriados de seu meio de produção, os trabalhadores rurais agora migrantes, deveriam vender sua força de trabalho para adquirir tudo o que precisassem, impulsionando também o mercado consumidor.

Ou seja, no mesmo período em que se dá a debilitação da estrutura agrária, baseada na produção de café, as cidades da Região Metropolitana da Grande Vitória se transformam nos principais vetores do modelo político-econômico industrial que se implantava.

---

<sup>8</sup> Em busca pelo lucro através da produção do café, seu cultivo cresceu muito em diversas regiões do planeta, acarretando entre 1957 e meados de 1960 uma crise de superprodução no mercado internacional, com impacto no preço do café. Esse quadro levou ao estabelecimento de metas de retenção pelos países através do Convênio Latino-Americano do Café, de 1959. Para atender a meta de retenção de 40% da safra no Brasil, foi criado o Grupo Executivo de Recuperação Econômica Cafeeira, GERCA, que elaborou o Plano de Erradicação dos Cafezais, cujo objetivo era promover a diversificação da cultura, erradicação dos cafezais antieconômicos e renovação de outros. Enquanto Minas Gerais, São Paulo e Paraná tiveram erradicados 33,3%, 26,0% e 28,4% dos cafezais, no Espírito Santo foram erradicados 53,8% dos cafezais, que ocupavam 71% da área cultivada no Estado. (LEMOS, 2015, p. 189-190)

<sup>9</sup> Os chamados Grandes Projetos Industriais, promovidos pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento previa a criação de cinco complexos: no setor secundário constavam os setores siderúrgico, naval e paraquímico, e no setor Terciário, o plano abarcava o setor portuário e turístico, de forma a gerar autonomia na economia estadual, como no caso das empresas Companhia Vale do Rio Doce, Samarco Minerações, Companhia Siderúrgica de Tubarão, Aracruz Celulose, com seus respectivos portos, a modernização da Cofavi e as obras de ampliação portuária do Canal da Baía de Vitória. (LEMOS, 2015, p. 192)

Nesse cenário, os migrantes afluem para a Grande Vitória não somente por causa da concentração urbana dos meios de produção das grandes empresas, mas principalmente, porque *a cidade acaba por se constituir no desagudouro daquilo que o sistema desorganiza sem destruir completamente*, como expõe o urbanista espanhol Manuel Castells (1983).

Conforme Campos Junior (2002), o capital busca novas formas de reprodução, e as formas “arcaicas”, segundo essa lógica, devem se modificar para abrir novas oportunidades para que o capital se reproduza. Seguindo essa lógica, com a migração desses trabalhadores para a Capital, supriu-se a demanda da indústria que se instalava por força de trabalho, e ainda preparou o terreno para o processo seguinte de reprodução do capital, pois atentos ao intenso fluxo migratório para a Grande Vitória e o direcionamento de grande massa desses trabalhadores para residir nas cidades periféricas onde o custo de moradia seria menor, como Cariacica, os donos de terras identificam uma oportunidade de negócio.

A habitação é uma mercadoria especial, que possui algumas características específicas como o uso prolongado, elevado valor de troca e principalmente, à sua relação com a terra, já que cada moradia urbana necessita de um pedaço de terra urbanizada, ou seja, ligada às redes de esgoto, água, drenagem, além de ser atendida por transporte público e equipamentos de educação e saúde. (MARICATO, 2009) (PERUZZO, 1984, p. 45) Além disso, o seu uso vinculado ao espaço pode aumentar seu valor devido à incorporação de externalidades, ou seja, a produção da localização.

No entanto, se essa mercadoria é vendida desprovida de infraestrutura e acesso ao transporte e aos equipamentos públicos, a renda do proprietário fundiário pode subir, e o preço da terra reduzir, passando a atender à demanda de uma população, que segundo Smolka (2003, p. 259), não consegue acessar o mercado formal, não só pelo estado de pobreza, mas também pelo monopólio da propriedade da terra, que, segundo Zanotelli; Ferreira (2014, p. 35) subordina os cidadãos e acentua as desigualdades sociais.

Visando a necessidade de moradia dos migrantes e aproveitando-se da incapacidade institucional do poder público, observou-se a explosão de loteamentos em Cariacica a partir da década de 70, muitos deles clandestinos e irregulares,

desprovidos de qualquer infraestrutura, inclusive nos regulares, e com modelo construtivo baseado na autoconstrução como mostraremos no Capítulo 2.

A implantação de loteamentos clandestinos e irregulares possibilitou a reprodução do capital em Cariacica, proporcionando renda a baixo custo aos proprietários fundiários, visto que não foram gastos recursos para implantação de infraestrutura nesses parcelamentos, apesar das exigências das legislações vigentes<sup>10</sup>.

Portanto, excluídos do mercado legal que monopoliza as boas localizações, a população de baixa renda não tem alternativa senão adquirir um lote nos loteamentos irregulares que se espalham ilegalmente por todo o município, ou ocupar o que sobra: mangues, várzeas, morros, matas e até mesmo áreas desocupadas privadas e principalmente as públicas.

Ao longo dos anos, esse movimento produziu extensas áreas ilegais, muitas delas hoje estão localizadas em regiões centrais e valorizadas, nas quais o capital imobiliário e o financeiro ficaram impedidos de se reproduzir. Novamente essas formas ultrapassadas, que por um bom tempo viabilizaram a reprodução do capital, agora impõem obstáculos à sua acumulação.

Nesse sentido, a regularização fundiária pode estar sendo usada para abrir novas oportunidades para que o capital se reproduza, pois ao serem regularizadas, essas terras são liberadas e voltam a estar disponíveis ao mercado imobiliário legal, podendo contribuir mais uma vez para a sua expansão.

Dual como a liberdade dos trabalhadores livres como pássaros, mas sujeitos a oferecer sua força de trabalho para a exploração dos empregadores, como nos expõe Marx, é a recente liberdade dos proprietários dos terrenos regularizados para dispor de seus imóveis como melhor lhes parecer, frente aos artifícios que o capital pode usar para se apropriar do espaço e construir a cidade para garantir a sua reprodução.

Esse aspecto pode ser observado em programas de regularização fundiária, que após sua conclusão, parte dos ocupantes é expulsa pelo mercado, seja pela oferta

---

<sup>10</sup> O Código de Obras de Cariacica, lei 546/1971 (vigente até 2017, sendo revogado pela lei municipal 5732/2017 que instituiu o novo código de obras) possuía um capítulo inteiro sobre o parcelamento do solo urbano, versando sobre questões como doação de área pública, infraestrutura urbana etc.

de valores irrecusáveis ou mesmo pelos custos da legalidade, com impostos e tarifas de concessionárias que podem inviabilizar sua permanência no local. Nessa situação, as famílias vendem seu imóvel agora legal e adquirem outro, possivelmente irregular, reinstaurando o ciclo da informalidade. (SMOLKA, 2003)

## **1.2. O parcelamento urbano legal e os tipos de irregularidades**

Segundo a Lei Federal 6766/1979, o parcelamento do solo urbano de forma legal deve ser feito através de um loteamento, que consiste na divisão da área em lotes com abertura de novas vias de circulação. Conforme a lei, o loteador é obrigado a elaborar projeto urbanístico do loteamento com previsão de áreas para equipamentos públicos que devem ser transferidas para o patrimônio municipal, destinadas à futura instalação de escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários etc. Além disso, é necessário elaborar e aprovar os projetos para as redes de infraestrutura perante os órgãos competentes e promover o registro do loteamento no cartório de registro de imóveis, além de ser obrigado a realizar todas as obras de infraestrutura conforme os projetos aprovados. (BRASIL, 1979)

Assim, a Lei Federal 6.766/79 define lote como um terreno cujas dimensões atendam ao especificado na lei federal ou em lei municipal, servido de infraestrutura básica, que consiste nos equipamentos urbanos destinados ao escoamento das águas pluviais, redes de esgoto sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (BRASIL, 1979)

Para os assentamentos que fogem das características acima, algumas denominações são utilizadas na literatura que trata do tema. A Política Nacional de Habitação (PNH) denomina de “assentamentos precários” a categoria de assentamentos urbanos inadequados ocupados por populações de baixa renda espalhados pelo território brasileiro, que engloba diversas tipologias, incluindo os cortiços, favelas, loteamentos irregulares de baixa renda ou conjuntos habitacionais irregulares ou precários produzidos pelo setor público. (DENALDI, 2013, p. 99)

Já para Moretto; Somensi (2009, p. 162-163) os assentamentos que se desviam das regras da lei 6766/1979 dividem-se em dois tipos básicos: um é constituído pelas ocupações e outro pelos loteamentos irregulares e clandestinos.

O loteamento irregular é aquele que foi aprovado pelo município, porém o loteador deixou de atender alguma etapa prevista na Lei Federal 6.766/79, como a realização das obras de infraestrutura, ter sido implantado em desacordo com o projeto aprovado, ou quando não há o registro do loteamento no cartório de registro de imóveis. O loteamento clandestino é aquele realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, no qual nenhuma norma urbanística é respeitada, além de não haver registro no cartório de registro de imóveis.

Os loteamentos clandestinos e irregulares estão espalhados pelo território, inclusive em áreas onde não é permitido o parcelamento do solo, como nas áreas rurais, em razão do baixo custo da terra nestes locais exatamente pela impossibilidade de ocorrer parcelamento do solo. (MORETTO; SOMENSI, 2009, p. 164)

O grau de irregularidade desses parcelamentos é muito variável. Existem loteamentos irregulares ou mesmo clandestinos que possuem toda infraestrutura e equipamentos públicos de um parcelamento legal, muitas vezes executados pela gestão pública ao longo do tempo, enquanto outros são totalmente desprovidos de urbanização.

Sobre as ocupações Moretto; Somensi (2009, p. 162) definem que são assentamentos formados em áreas vazias, podendo ser públicas ou privadas e com grau variável de deficiência de infraestrutura urbana e de serviços. Geralmente estão situados em áreas de preservação ambiental ou de risco, nas quais os habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegurem permanência no local.

Por outro lado, o termo invasão está relacionado com a tomada à força de um espaço utilizado por outros, desrespeitando além da legislação, as regras de convívio social, enquanto que ocupação significa tornar útil um espaço que está sem uso, ou seja, que não cumpre sua função social e que muitas vezes serve para propósitos especulativos dos proprietários, que visam aumentar seus lucros esperando a valorização da terra a partir da apropriação do capital privado e do capital público investido na localidade, e de mudanças na legislação e no uso do solo. (LOURENÇO, 2014, p. 31)

A partir da Constituição de 1988 a legislação determinou que o proprietário de imóveis deve dar função social à sua propriedade, e legislações posteriores vieram

regularizar essa determinação, como o Estatuto das Cidades, de 2001 e o Novo Código Civil de 2002. Porém esse direito absoluto, ou seja, o poder quase que irrestrito do proprietário sobre a terra permanece arraigado na sociedade, visto estar presente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no Código Civil brasileiro de 1916 e até no Novo Código Civil de 2002, que apesar de regulamentar a função social da propriedade também reafirma seu caráter absoluto. (LOURENÇO, 2014, p. 31)

Essas terras vazias dentro do perímetro urbano, ou seja, terras não ocupadas por alguma atividade ou edificação, configuram-se em reserva de valor do proprietário fundiário, que visa lucrar com a apropriação do trabalho social gerado em outras esferas, visto que não venderá somente a terra, mas a terra valorizada pelo capital incorporado a ela e que muitas vezes não lhe custou nada. (ZANOTELLI; FERREIRA, 2014, p. 38)

Dessa forma, a ocupação de um terreno vazio por uma população privada do acesso à moradia cumpriria um direito instituído pela legislação, e além dos benefícios imediatos aos ocupantes, proporcionaria também melhor aproveitamento do investimento público, garantindo benefícios para a maior parcela da população. (LOURENÇO, 2014, p. 31-32)

Conforme visto acima, ocupação e invasão se remetem a situações distintas, porém ambas relacionadas com uma das mais importantes instituições de nossa sociedade, que é a propriedade privada. (LOURENÇO, 2014)

Cada assentamento, dependendo de sua origem, possui características próprias relacionadas à forma de aquisição da posse e dos distintos processos de consolidação, que exigirão um tratamento específico para regularização e intervenção em cada caso.

De acordo com o tipo de propriedade (pública ou privada) e da origem da ocupação do solo (assentamento autoproduzido, invasão/ocupação, favelas, loteamento irregular ou clandestino, etc.) é possível utilizar institutos específicos para a regularização, como concessão especial para fins de moradia<sup>11</sup>, usucapião<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> A Concessão Especial para fins de Moradia é um instrumento utilizado para realização da regularização fundiária, sendo aplicado a imóveis públicos que não podem ser usucapidos. Ver item 1.4. A ação do Estado sobre a irregularidade: Marcos Legais, subitem 1.4.11 - Medida Provisória 2220 de 04 de setembro de 2001.

individual<sup>13</sup> ou coletivo<sup>14</sup>, etc., para transferir a titularidade do imóvel a quem de direito.

### 1.3. O Monopólio da terra e a Localização

Diferente de outras mercadorias, a terra não é produzida pelo trabalho humano, mas é indispensável à vida e à atividade produtiva, por isso se apresenta como um ativo de significativo valor, gerando disputas pela sua posse e uso.

Como veremos no item 1.4, a instauração de instrumentos urbanísticos e normas jurídicas por intermédio do Estado garantem para uma fração da sociedade, os proprietários fundiários, o monopólio de grandes superfícies de terra, o que exige das outras categorias um tributo pelo direito de habitá-la. Essas leis permitem que esses proprietários usem ou não suas terras como se fosse uma mercadoria qualquer, e asseguram que a vendam a quem queira comprá-la por um preço de monopólio. (ZANOTELLI; FERREIRA, 2014, p. 38) (ZANOTELLI, CLAUDIO LUIZ *et al.*, 2014, p. 26)

Além do direito de dispor da terra como quiser, o proprietário fundiário também se apropria dos investimentos públicos e mesmo privados na localidade, que valorizam os terrenos aumentando o seu lucro, já que a terra foi melhorada devido ao capital incorporado, sem trabalho ou custos ao proprietário.

Subordinada à lógica capitalista, a terra se apresenta como uma mercadoria por ser monopolizável, ou seja, por ser controlada por uma fração da sociedade; por possuir

---

<sup>12</sup> A usucapião é concebida no ordenamento jurídico como meio originário de aquisição de propriedade, adotada como a aquisição do domínio pela posse prolongada. São três os requisitos essenciais a qualquer modalidade de usucapião no ordenamento jurídico: o tempo, a posse mansa e pacífica e o *animus domini* (possuidor deve no exercício da posse, fazê-la com ânimo de dono). (BEVILÁQUA, 1950, p. 91)

<sup>13</sup> Sobre a usucapião individual, a Constituição Federal de 1988 instituiu no artigo 183 os seguintes requisitos: “*Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*” Esse dispositivo está inserido no Código Civil vigente, e no Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, artigo 9º.

<sup>14</sup> Sobre a usucapião coletiva, a lei 10.257/2001 determina em seu Art. 10 que as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

valor de uso, já que é a fonte de todos os recursos indispensáveis à vida, e por possuir valor de troca, pelo valor de uso de quem não a possui e pela reserva patrimonial estratégica para o futuro. Nesse sentido, o acesso à terra se torna seletivo, o que pode determinar como será o seu uso em uma determinada localidade. (ZANOTELLI; FERREIRA, 2014, p. 38)

Outro aspecto que influencia no valor da terra é a localização, fator que determina a diferenciação espacial por vários motivos. Terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias tornam-se mais valiosos para interesses variados, como para escoar a produção de uma fábrica, para atrair mais consumidores para uma loja ou mais agradáveis para o uso habitacional. (FERREIRA, 2005, p. 6)

Quanto maior o trabalho social para produzir a localização, mais interessante e atrativa ela será dentro de uma determinada aglomeração urbana. Portanto, a localização urbana é fruto de um trabalho coletivo, por meio de obras urbanizadoras e por meio de um conjunto de instrumentos tributários e reguladores do uso e das formas de ocupação do solo urbano. No processo de crescimento e urbanização das cidades brasileiras na virada do século XIX para o XX, todas as grandes intervenções urbanas promovidas pelo Poder Público foram, salvo raras exceções, destinadas a produzir melhorias exclusivamente para os bairros das classes dominantes. (FERREIRA, 2005, p. 6)

Essa prática da desigualdade na implantação de infraestrutura, ou seja, do trabalho social que produz o solo urbano, gerou – e ainda gera – diferenciações claras entre os setores da cidade, produzidas pela ação do Estado (ao contrário do que defendia a Escola de Chicago<sup>15</sup>) e acentuando a valorização daqueles beneficiados pelas obras. Assim, a brutal diferença de preços dos imóveis nas cidades está associada aos interesses do capital especulativo que no Brasil influencia a ação estatal, direcionando os investimentos públicos para locais de seu interesse, aumentando, portanto, o seu lucro. (FERREIRA, 2005, p. 6)

---

<sup>15</sup> A escola de Chicago defendia que a cidade apenas refletiria no âmbito espacial, a lógica da autorregulação do mercado, possuindo a capacidade de crescer e equilibrar-se naturalmente, através da lei da oferta e da demanda, assim como supostamente ocorreria no âmbito econômico da regulação dos preços e do emprego, em um sistema no qual os mais privilegiados encontrariam seus espaços, assim como os mais pobres, com as diferenciações óbvias de qualidade, inerentes à própria lógica do capitalismo. (FERREIRA, 2005, p. 6)

Nesse cenário, a organização do espaço urbano e do uso do solo está estreitamente ligada ao excedente produzido pelo trabalho coletivo e espoliado pelos proprietários fundiários através pelo monopólio e da localização da terra. Segundo Zanotelli; Ferreira (2014, p. 41), esses processos se manifestam provocando um espraiamento do tecido urbano com fins especulativos e em busca de áreas onde o preço do terreno seja menor, por ainda não ter havido apropriação do excedente produzido pelos trabalhadores.

#### **1.4. A ação do Estado sobre a irregularidade: Marcos Legais**

Entre as trajetórias e eventos que constroem a história das cidades e que agem sobre suas tradições e edificações, está presente um conjunto de regras que regulam a produção do espaço através de leis, decretos e normas urbanísticas que além de determinar as formas permitidas e proibidas para a apropriação do espaço urbano, acabam por definir territórios dentro e fora da lei, evidenciando sua ineficácia em regular a construção de uma cidade de forma justa, ao produzirem segregação social demarcando as fronteiras da presença ou ausência de cidadania. (ROLNIK, 1997, p. 13-14)

Portanto, não é por falta de legislações que as cidades brasileiras apresentam um desenvolvimento urbano desequilibrado marcado pela exclusão, mas por uma correlação de forças que influenciam a ação do Estado e colocam as normas urbanísticas, arraigadas nos preceitos da propriedade privada dos meios de produção, a serviço da elite capitalista, influenciando na construção de um espaço urbano que produza segregação urbana e que permita e maximize a reprodução do capital. (MARICATO, 2013:2016, p. 95) (VILLAÇA, 2001)

Segundo Ferreira (2005, p. 7), desde o início do século XIX as dinâmicas de urbanização da cidade foram marcadas pela participação do Estado sobre a produção do espaço urbano, originando processos de valorização fundiária e imobiliária baseadas em uma lógica de exclusão, direcionamento dos recursos públicos para a construção e os melhoramentos dos bairros das elites, planos urbanísticos implantados para sanar epidemias crescentes e recuperar as cidades, expulsando a população dos bairros mais pobres para locais distantes e menos valorizados. Marcou-se assim o início do controle mais moderno do processo de urbanização, através de uma complexa legislação urbanística, que estabelecia

normas rígidas para o uso e ocupação do solo e construção de edifícios, prejudicando a população mais pobre, que se via impossibilitada de atender às exigências:

Para construir, seria necessário ter a documentação da posse da terra, dominar o aparato técnico-jurídico do desenho e da aprovação de plantas, e respeitar as diretrizes legais sanitárias e de ocupação e uso do solo, que muitas vezes impunham regras que só podiam ser aplicadas nos terrenos mais caros. (FERREIRA, 2005, p. 8)

O investimento do Estado na industrialização na década de 1930 acarretou uma crescente migração do campo para as cidades em busca de empregos, elevando o problema da habitação para níveis que nem o mercado privado nem o estado conseguiam atender. A Lei de Inquilinato de 1942 teve o efeito de estimular a propriedade privada no lugar do aluguel e restringiu ainda mais o acesso à moradia para os pobres, restando a essa população a ocupação de terras nas periferias, potencializada pela chegada do transporte público rodoviário, mesmo que precário, que possibilitava o acesso aos loteamentos mais distantes. (MARICATO, 1997, p. 36)

Segundo Ferreira (2005, p. 13) com a abertura ao capital internacional a partir dos anos 50 com Juscelino Kubitschek, a indústria brasileira cresceu dentro de um padrão de atraso tecnológico e social, pois as tecnologias trazidas já estavam obsoletas em seus países de origem, além da utilização de mão de obra de baixo custo, no que alguns autores chamaram de “industrialização com baixos salários”, o que produz o que a urbanista Ermínia Maricato chama de uma “urbanização com baixos salários”.

O processo de concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado que garantisse condições mínimas de infraestrutura urbana e qualidade de vida, pois isso resultaria, em última instância, na elevação do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que não interessava às classes dominantes industriais. (FERREIRA, 2005, p. 13)

Esse estado de abandono da população trabalhadora mais pobre nas periferias das grandes cidades só receberia atenção do Estado quando estivesse ameaçando a ordem social. Segundo Peruzzo (1984, p. 39), um slogan muito difundido no início da ditadura foi *Um proprietário a mais, um revolucionário a menos*.

A casa própria se apresenta para o Estado como um meio para a manutenção do *status quo*. Ainda que não dando solução a nível amplo, ela se torna para o poder público um instrumento de barganha junto às camadas populares urbanas. (PERUZZO, 1984, p. 35)

No regime militar o Estado promoveu algumas soluções habitacionais de baixo custo nas periferias, através da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação - SFH que mais do que promover políticas públicas para garantir o direito à habitação, tinha como objetivo principal a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional e o controle social, culminando na construção de unidades habitacionais de qualidade questionável, desprovidas de equipamentos urbanos, que ainda assim se restringia a uma parcela da cidade, enquanto os mais pobres ocupavam as periferias irregulares, deixando em seu interior grande quantidade de terrenos vazios que favoreciam a especulação e a retenção de terra urbanizada para a população de maior poder aquisitivo, reforçando o caráter segregador da produção do espaço urbano. (FERREIRA, 2005, p. 14) (FONSECA; TAVARES, 2013, p. 255)

Nos anos 70, essa população excluída começou a se mobilizar em torno da questão urbana, reivindicando a regularização dos loteamentos clandestinos e a implantação de infraestrutura. O primeiro avanço veio em 1979, com a Lei 6766, e o segundo com a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, que estabeleceram instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano e introduziam o princípio da função social da propriedade urbana. No entanto, somente em 2001 com a aprovação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, esses instrumentos foram regulamentados, entre eles, o instrumento da Regularização Fundiária. (FERREIRA, 2005, p. 16)

Regularizar significa tornar algo desconforme em conforme e, vinculado ao termo fundiário, que se aplica ao solo, origina a Regularização Fundiária, que consiste, portanto, em trazer as terras urbanas ou rurais à situação de conformidade quanto aos aspectos jurídicos relativos à posse e propriedade.

Segundo Amadei; Pedroso; Filho (2018, p. 11) em direito busca-se estudar os princípios e normas regulares da ação humana, e não as medidas de exceção para regularizar o irregular, pois se entende que as irregularidades são desvios à regra da normalidade da vida em sociedade, cabendo sanções punitivas e anulatórias de forma a retornar à normalidade pretendida, ou ações indenizatórias. Nesse sentido, somente por exceção se convertia o irregular em regular, sendo tratado como

medida excepcional para saneamento de um problema pontual, não sendo a regularização objeto de teorias e estudos científicos sistematizados no direito.

No entanto, principalmente após a acelerada urbanização a partir da metade do século XX, são tantos os casos de irregularidades fundiárias no Brasil, que várias leis sobre a matéria foram promulgadas, já sendo possível formular uma teoria da regularização fundiária. (AMADEI; PEDROSO; FILHO, 2018, p. 11)

Observa-se que ocorreu uma mudança de paradigma sobre a regularização fundiária, deixando de ter o caráter pontual e passando a possuir larga abrangência, inclusive com a alteração do seu significado, que deixa de ser somente de titulação passando a englobar também uma variedade de medidas de intervenções públicas visando sanar os diversos aspectos decorrentes da irregularidade.

Para entender o instrumento da Regularização Fundiária dentro das políticas públicas para solução dos problemas urbanos, é necessário analisar os dispositivos jurídicos que se encontram em permanente processo de adequação e desenvolvimento e aqueles introduzidos pelo Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001. O Estatuto disponibilizou aos municípios instrumentos jurídicos e urbanísticos para o combate à ilegalidade urbana, exigindo o cumprimento da função social da propriedade de forma a garantir, sobretudo às populações mais carentes, o exercício do direito à moradia.

#### 1.4.1. Decreto-Lei 58/1937

O Decreto Lei Federal 58/1937 possuía o objetivo de proteger os adquirentes de lotes nas transações de compra e venda, principalmente mediante o pagamento em prestações. Até então as transações assim realizadas não transferiam o domínio ao comprador, uma vez que o artigo 1.088 do Código Civil permitia a qualquer das partes arrependem-se antes da assinatura da escritura da compra e venda, deixando sem amparo os compradores de lotes. (BRASIL, 1937)

O Decreto passa a obrigar que os loteadores registrem nos cartório do registro de imóveis um memorial contendo todas as características do imóvel, relação cronológica dos títulos de domínio dos últimos 30 anos, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, etc.; planta do loteamento com todos os requisitos técnicos e legais assinada pelo

engenheiro e com aprovação na prefeitura municipal, e em se tratando de área urbana, contendo entre outros itens as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias e as vias públicas de comunicação, além do exemplar de caderneta ou do contrato de compromisso de venda dos lotes. (BRASIL, 1937)

Nesse momento ainda não havia a obrigação de o loteador implantar infraestrutura, responsabilidade que era da prefeitura, assim como não existia nenhum dispositivo que determinasse a transferência das áreas públicas para o domínio municipal. No entanto, o artigo 3º do Decreto impunha proteção a essas áreas quando determinava que a inscrição do memorial e seus anexos no cartório de registro de imóveis *torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta.* (BRASIL, 1937)

A crítica em relação ao Decreto-Lei recai sobre a falta de sanções aos loteadores que não o cumprissem e a total desregulamentação em relação aos aspectos urbanísticos, se voltando somente a aspectos formais da planta, títulos de domínio e cadernetas de poupança, relegando aos municípios a regulação das restrições urbanística. O Decreto também não previa mecanismos para regularização de loteamentos. A consequência foi a omissão das administrações municipais visto a incapacidade institucional de atuação, já que não havia legislação municipal sobre loteamentos na maioria das cidades do país. (LEONELLI 2010, P. 82).

Portanto, até a instituição da Lei 6766/1979, os loteamentos urbanos foram aprovados com fulcro nos requisitos estabelecidos pelo Decreto-Lei 58/1937 que ainda não disponibilizava dispositivos legais que permitissem a regularização de assentamentos ilegais.

#### 1.4.2. Lei 6766/1979 – Parcelamento do Solo Urbano

A terra é indispensável à vida e à atividade produtiva, pois é sobre ela que se exercem as atividades cotidianas, seja nos centros urbanos, seja na área rural. Mas nas cidades, antes da construção de qualquer edificação, é necessário ter acesso a um lote.

De acordo com a legislação brasileira, para a terra ser subdividida e se tornar lote é necessário o processo de parcelamento do solo, que é regido pela Lei Federal de

Parcelamento do Solo Urbano, nº. 6766/1979, também conhecida como Lei Lehman, que trata dos aspectos urbanísticos, sanitários, penais, civis, de registro e administrativos que devem ser atendidos por todos os entes federativos. (LEONELLI, 2010, P. 29)

Dentre as normatizações básicas determinadas pela lei estão: a definição das tipologias de parcelamento do solo, a saber, loteamento e desmembramento; onde poderá ocorrer o parcelamento; requisitos urbanísticos exigidos, tais como a infraestrutura mínima, percentual de área pública, dimensões mínimas para o lote, faixas onde não se pode edificar, além de vínculos com a legislação de uso e ocupação do solo existente.

A lei define também qual a infraestrutura básica mínima para a aprovação de um loteamento no artigo 2º, § 5:

A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (BRASIL, 1979)

Ainda no artigo 2º, § 6º, a lei determina a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais de interesse social, que deverão consistir no mínimo de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (BRASIL, 1979)

A partir do artigo 40 a lei introduziu dispositivos que possibilitaram a regularização de assentamentos informais notificando o loteador a promovê-la, ou sendo realizada pelo próprio órgão público.

A Lei Lehman, portanto, estabeleceu regras para que as cidades brasileiras pudessem se expandir de forma legal, assim como estabeleceu como devem ser tratados os casos de loteamentos que não respeitam as exigências da lei, sendo considerados irregulares, destacando o papel do poder público, o direito dos adquirentes e as penalidades ao loteador. (LEONELLI, 2010, p. 20)

No entanto, a produção da cidade de forma irregular e exclusiva continuou acontecendo mesmo após a Lei 6766/1979.

### 1.4.3. Constituição Federal de 1988

Um importante avanço na política urbana no país, resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituinte de 1988, resultado de uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana. (MARICATO, 2013:2016, p. 100)

Segundo DAUD (2015., p. 26), a Constituição Federal, que é o alicerce para todo o ordenamento jurídico no Brasil, menciona a moradia em vários dispositivos, indicando que o Estado deve garantir a sua segurança.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(...) (BRASIL, 1988)

O direito à moradia foi inserido no Artigo 6º da Constituição somente no ano 2000, através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, no entanto os dispositivos acima e o artigo 183 já indicavam que havia uma preocupação nesse sentido.

Tendo sido atribuído à moradia o *status* de um direito social, entende-se que a política habitacional não está mais vinculada somente à casa, mas também ao acesso ao solo urbanizado e a todos os serviços públicos que garantam a melhoria de habitabilidade dos assentamentos. (DAUD, 2015., p. 50)

O artigo 182 estabelece alguns instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano, como Plano Diretor e o IPTU Progressivo no Tempo, além de introduzir o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”.

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.

(...)

§ 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 (...) (BRASIL, 1988)

Os imóveis situados na cidade formal se beneficiam da infraestrutura urbana custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Dessa forma, mantê-los vazios representa um alto custo social. Portanto, a função social da propriedade consiste em dar uso a essas terras.

No entanto, o avanço necessário para um desenvolvimento urbano sustentável não foi completo, pois para a aplicação desses instrumentos seria necessária a existência de uma legislação federal e de um plano diretor nos municípios. (BRASIL, 1988) (MARICATO, 2013:2016, p. 101)

Outra novidade trazida pela Constituição foi o Artigo 183 que trata da usucapião de imóvel urbano a ser conferida a quem não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, que possua e utilize área urbana de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) para sua moradia ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos. (BRASIL, 1988) Esse artigo foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10/07/2001 - Estatuto da Cidade.

Outro aspecto impactante para o desenvolvimento urbano foi o movimento de descentralização a partir da Constituição de 1988 na direção do poder local. Ao tornar os municípios entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos estados, o novo arranjo institucional e tributário significou uma transferência real de renda e poder para as gestões municipais e, referente às políticas urbanas, aumentou a sua participação no financiamento e na gestão dessas políticas, possibilitando ação mais efetiva sobre o controle da produção do espaço e da função social da propriedade instituída pela Constituição. Entretanto

essa é a realidade das grandes cidades, já que boa parte dos municípios brasileiros, sobretudo os menores, tem pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao tema. (ROLNIK, 2006, p. 202)

A partir da Constituição de 1988 houve também uma maior facilidade para a subdivisão territorial de algumas Unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de municípios brasileiros e provocando em curto período, importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira. Grande parte desses novos municípios não possuía arrecadação considerável, vivendo basicamente das transferências obrigatórias da educação, saúde e assistência social, das transferências voluntárias e dos repasses de recursos do Orçamento da União mediante convênios. No campo de desenvolvimento urbano, as transferências voluntárias provenientes das emendas parlamentares geraram a maior fonte de recursos na década de 1990, embora pouco impactantes em estratégias de desenvolvimento local, devido à inexistência de planejamento territorial municipal e do caráter pontual e fragmentado dessas transferências. (ROLNIK, 2006, p. 202)

Segundo Rolnik (2006, p. 202), no desenho da Constituição de 1988, a quase totalidade das competências para o desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, estados e municípios. No entanto, considerando o cenário de irregularidade nas cidades, no qual melhorias pontuais em infraestrutura urbana são vistas pelos beneficiários e concedentes como favores políticos, a distribuição dessas competências entre os entes também gerou dificuldades para a coordenação de ações coletivas entre eles, devido a competição no mercado político.

#### 1.4.4. Estatuto das Cidades – Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

O Estatuto da Cidade vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. No que tange a Regularização Fundiária, várias diretrizes pautadas no Artigo 2º estão relacionadas com o tema direta ou indiretamente, dentre elas destacam-se:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

(...) (BRASIL, 2001)

O capítulo II se refere aos instrumentos da política urbana existentes e novos. Dentre esses instrumentos, que são aplicados predominantemente no nível municipal, referente à regularização fundiária destaca-se a possibilidade de executar planos nacionais, metropolitanos, estaduais ou municipais para disciplinar as estratégias para regularização fundiária e habitação. Outro ponto importante é a regulamentação de diversos institutos jurídicos que possibilitam regularizar situações diversas e apoiar a população beneficiada:

(...)

V – Institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

(...)

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

(...)

j) usucapião especial de imóvel urbano;

(...)

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

(...)

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

(...)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009) (BRASIL, 2001)

Esses instrumentos não dependem da existência de um Plano Diretor, o que facilitaria sua aplicação, no entanto a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, instrumento para regularização jurídica de áreas públicas ocupadas com moradia social, somente foi regulamentada com a Medida Provisória 2.220/2001.

No caso das ocupações ilegais de imóveis privados e não reclamados por seus proprietários, a lei aponta caminhos e elimina muitas limitações, como no caso da usucapião coletiva, que possibilita a regularização jurídica de um terreno ocupado coletivamente por várias famílias, concedendo uma fração ideal do imóvel para cada morador. (MARICATO, 2013:2016, p. 109)

Para as ocupações de imóveis públicos a solução não é tão simples. Grande parte das favelas e assentamentos irregulares ocupam áreas públicas, o que abrange muitas pessoas. A regularização, na maior parte das vezes é o melhor caminho, pois oficializa os esforços individuais e coletivos para criação de um habitat como alternativa à omissão e ausência de políticas públicas e sociais para a questão da moradia. Entretanto, é necessário que essa regularização jurídica esteja aliada a uma regularização urbanística que assegure os padrões mínimos de urbanização. (MARICATO, 2013:2016, p. 109-110)

No entanto, não são todos os imóveis que devem ser regularizados, situação daqueles localizados em áreas inundáveis, áreas de risco e áreas de preservação. Entretanto, a remoção dos moradores dessas áreas pode inviabilizar o projeto, visto o volume de investimentos necessários para produção de novas moradias. Outro obstáculo existente é o pensamento conservador de alguns setores que afirmam que a regularização vai incentivar novas ocupações, como se o principal incentivo às ocupações não fosse a falta de alternativas para a habitação. (MARICATO, 2013:2016, p. 110)

Apesar de algumas lacunas, não restam dúvidas de que essa legislação proporcionou um novo paradigma sobre o direito da propriedade urbana, possibilitando uma mudança no crescimento desigual das cidades. No entanto, como visto no item 1.4.3, para viabilizar esse princípio é necessária a aprovação de um Plano Diretor, conforme determina a Constituição Federal no artigo 182, indo de encontro ao interesse desses proprietários fundiários e especuladores, que em geral compõem o grupo que controla o poder local.

A Lei, portanto, institui instrumentos para que as gestões municipais possam promover avanços contra a desigualdade social no espaço urbano, porém dependendo da correlação das forças políticas e econômicas locais, aprovar um plano com essas características pode ser um grande desafio. (MARICATO, 2013:2016, p. 113)

#### 1.4.5. Medida Provisória 2220 de 04 de setembro de 2001

Essa medida provisória vem regulamentar as concessões de usos tratadas no parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição Federal que trata da usucapião de terrenos urbanos: *§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao*

*homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.* (BRASIL, 1988)

A medida autoriza também a Concessão de Uso Especial de Forma Coletiva, no caso de terrenos públicos ocupados por várias famílias que ocupem área de até 250,00 m<sup>2</sup> cada. (BRASIL, 2001)

Essa medida provisória também define os casos nos quais o Poder Público fará a transferência dos moradores para outro local para emitir a concessão de uso: caso a ocupação acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes, caso ocupe imóvel de uso comum do povo ou destinado a projeto de urbanização; casa sejam áreas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais ou reservadas à construção de represas e obras congêneres; ou situadas em via de comunicação. (BRASIL, 2001)

#### 1.4.6. Lei 11.977/2009

A Lei 11.977/2009 inaugurou um novo momento jurídico no Brasil na esfera habitacional, ao inserir novos instrumentos para regularização fundiária, estabelecendo procedimentos e competências, além de instituir o programa Minha Casa Minha Vida.

A Lei 11.977/2009<sup>16</sup> definia regularização fundiária como:

"(...) conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado." (BRASIL, 2009)

Foi um senso de oportunidade reunir na mesma lei o Programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária, acenando que a política habitacional poderia não estar mais vinculada somente com a casa, mas também com a mobilidade urbana e os transportes públicos, com o saneamento conforme CF/88, e agora também com a posse segura da terra através da concessão dos títulos de uso ou propriedade, expondo a relação entre a moradia adequada e os outros direitos essenciais da pessoa humana que são protegidos juridicamente, como a vida, a saúde, a integridade física e moral, a liberdade, entre outros. (DAUD, 2015., p. 50)

---

<sup>16</sup> A Lei 11.977/2009 teve o conteúdo relativo à regularização fundiária revogado pela lei 13.465/2017.

A lei estabelecia em seu artigo 48 os princípios da regularização fundiária:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – Concessão do título preferencialmente para a mulher. (BRASIL, 2009)

O primeiro princípio se refere à permanência da população na área ocupada, garantindo o acesso à terra no local onde essa população já habita, garantindo a manutenção do círculo sócio afetivo no qual o indivíduo está inserido, em detrimento da especulação imobiliária da região. (DAUD, 2015., p. 52)

O segundo princípio trata da interdisciplinaridade da regularização fundiária, que depende do trabalho em conjunto de vários setores, como o jurídico, o urbanístico, o social, o ambiental, e principalmente da vontade política.

O terceiro princípio versa sobre a gestão democrática nos projetos de regularização fundiária, prevendo o envolvimento da população interessada no processo, reafirmando a importância da participação social nas decisões políticas a serem tomadas em favor da coletividade, já indicadas pelo Estatuto das Cidades.

O quarto princípio trata da necessidade de tentar solucionar as demandas no âmbito administrativo, desafogando o judiciário e trazendo mais celeridade e efetividade aos instrumentos jurídicos.

O quinto princípio trata de outorgar o título preferencialmente à mulher, em virtude da sua vulnerabilidade e da sua fragilidade na esfera familiar, e ao mesmo tempo reconhecendo a sua importância na manutenção de grande parte das famílias brasileiras. (DAUD, 2015., p. 52)

A lei estabeleceu ainda três modalidades de regularização fundiária: a de interesse social, a de interesse específico e a inominada ou de loteamentos antigos.

O artigo 47, inciso VII fixa a definição de regularização fundiária de interesse social como a regularização de assentamentos irregulares ocupados predominantemente,

por população de baixa renda, nos casos em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião<sup>17</sup> ou concessão de uso especial para fins de moradia<sup>18</sup>; em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; de imóveis situados em ZEIS ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. (BRASIL, 2009)

A regularização fundiária instituída pela Lei 11.977/2009 constituiu um processo de natureza administrativa, cujo rito é dotado de duas fases distintas: a primeira é a de legitimação do imóvel, regularizando-o, a segunda é a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, através da usucapião extrajudicial, única hipótese fora da via judicial de formação de um título de propriedade fundada na posse prolongada. (DAUD, 2015., p. 53)

A primeira etapa da regularização é a definição da demarcação urbanística, conforme define o artigo 47, inciso III, procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. (BRASIL, 2009)

A demarcação urbanística possibilitou a delimitação de áreas para a regularização, que podem não abranger todo o assentamento, seja devido a áreas ocupadas que oferecem risco a população, devendo por isso serem excluídas do auto, seja por existirem características distintas dentro de um mesmo assentamento, necessitando da utilização de instrumentos diferentes, seja ainda pela necessidade de promover a regularização em etapas, devido ao custo com obras de urbanização ou remoções, por exemplo.

A averbação<sup>19</sup> do parcelamento do solo, através do registro de planta com definição dos lotes individuais ocupados, das vias de circulação e das áreas públicas após

---

<sup>17</sup> Ver nota 11.

<sup>18</sup> Ver nota 10.

<sup>19</sup> A averbação do imóvel é fazer constar no registro do imóvel modificações de qualquer natureza, tais como, construções, benfeitorias, desmembramentos, alteração no nome da rua em que está localizado o imóvel,

levantamento topográfico no local, poderá ser concomitante ou subsequente ao registro da demarcação urbanística.

Dessa forma, o poder público, ao regularizar o assentamento, a partir da averbação do auto de demarcação e do parcelamento do solo, emite um título de posse para cada imóvel, denominado de legitimação de posse, o qual depois de registrado e transcorrido o prazo de usucapião, será convertido em título de propriedade.

Nota-se que o prazo de cinco anos da usucapião começa a ser contabilizado após a averbação da legitimação de posse, independente do tempo que o morador ocupa o imóvel, e havendo algum recurso estando em curso esse prazo, ainda é possível o cancelamento do título.

A Lei 11.977/2009 também abriu a possibilidade de que outras instituições também pudessem requerer as providências necessárias para o processo de regularização fundiária, bem como sua participação, especialmente no desenvolvimento e na implantação do projeto a ser aprovado pelo município, como define o artigo 50:

A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – Seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – Cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

**Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.** (grifo nosso) (BRASIL, 2009)

O artigo 51 definia os requisitos mínimos que o projeto de regularização fundiária deveria apresentar: os lotes a serem regularizados e, se houvesse necessidade, as edificações que seriam relocadas; as vias de circulação existentes ou projetadas e outras áreas destinadas a uso público; as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; as condições para promover a segurança da população em situações de risco e as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. (BRASIL, 2009)

---

contrato de locação, caução e cessão fiduciária que tenha relação com o imóvel, usucapião, cessão de crédito imobiliário dentre tantas outras averbações que possam constar no registro do imóvel. (LIMA, 2019)

Além disso, na regularização fundiária de interesse social caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos na Lei nº 6.766/1979, podendo a execução dessas obras serem realizadas mesmo antes de concluída a regularização dos imóveis, conforme determina o artigo 55. (BRASIL, 2009)

A regularização de interesse específico acontece quando não está caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII do artigo 47. Além disso, nessa modalidade de regularização o poder público deverá definir as responsabilidades relativas à implantação de toda a infraestrutura básica conforme determina a Lei 6766/1979, podendo a seu critério, compartilhar essas responsabilidades com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise dos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada. (BRASIL, 2009)

De certa forma, a lei distingue quem escolheu ocupar uma área irregular e quem não teve escolha, ao arcar com as obras de infraestrutura dos assentamentos de interesse social e promover sua regularização sem custos aos beneficiários, enquanto nos assentamento de maior poder aquisitivo a população além de arcar com os custos cartoriais, ainda pode ter que custear as obras de infraestrutura necessárias à regularização.

O artigo 71 tratava da regularização inominada, ou de loteamentos antigos. Para as glebas parceladas antes da instituição da Lei 6766/1979 e que não possuíssem registro, poderiam ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que ele estivesse implantado e integrado à cidade. Nesse caso, o interessado deveria apresentar certificação de que a gleba preenchia as condições previstas no artigo, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento. (BRASIL, 2009)

Como exposto, a Lei 11.977/2009 foi um grande avanço dentre as políticas públicas de regularização fundiária, e teve muita importância para as cidades brasileiras, tão marcadas pela desigualdade social que impede o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, e dificulta o exercício dos demais direitos fundamentais.

### **1.5. Novos Marcos Regulatórios – MP 759/2016 e Lei 13.465/2017**

A lei 13.465/2017 é fruto da conversão da Medida Provisória nº. 759/2016 e atualmente é a principal lei que disciplina a regularização fundiária rural e urbana no Brasil. Além de instituir disciplina própria, a lei 13.465/2017 alterou várias outras leis que direta ou indiretamente ajudam ou fomentam a regularização fundiária, com o objetivo de garantir a regulamentação completa da matéria. (AMADEI; PEDROSO; FILHO, 2018, p. 24)

A Lei 13.465/2017 operou uma grande mudança no marco legal da regularização fundiária, agora denominada Reurb, visando a desburocratização dos projetos de regularização fundiária e dando um enfoque especial à concessão de títulos de propriedade, centrando-se numa lógica de mercado, de acordo com as principais críticas à nova legislação. (FILHO, 2018, p.1)

Na Exposição de Motivos para a criação da MP 759/2016, consta que o seu objetivo era garantir aos cidadãos o direito fundamental à moradia, o qual deve possuir segurança e condições mínimas para a vida com dignidade, ou seja, não pretendia apenas conceder titulação, mas também implantar medidas que aumentassem a qualidade urbanística, ambiental e social dos assentamentos urbanos, num esforço de reurbanização do país e da promoção da função social da cidade. Ainda sinalizava que a revogação das disposições sobre regularização fundiária da Lei 11.977/2009, teve o intuito de preencher lacunas, dinamizar e simplificar, inclusive sob a perspectiva registral, o processo de regularização fundiária urbana. (BRASIL, 2016)

Entretanto, a partir do item 87 da Exposição de Motivos para a MP 759/2016, fica claro que os aspectos econômicos influenciaram nas principais mudanças sugeridas para o tema.

Afirma-se que a concessão do título de propriedade aos ocupantes permitiria que esses imóveis sirvam de base de investimento do capital produtivo brasileiro, sendo garantia para operações financeiras. A Reurb também contribuiria para o aumento do patrimônio imobiliário do País, inserindo capital na economia à medida que os imóveis regularizados se valorizam, os quais, inclusive, tornar-se-iam alvo de tributação, como IPTU, ITR, ITBI, etc. (BRASIL, 2016)

Conforme a Exposição de Motivos, a terra seria a base para o desenvolvimento econômico de um país, sobre a qual se desenvolve a moradia, a indústria e o comércio, e quando não está regular, além de ficar às margens da economia, os direitos de cidadania de seus ocupantes são reduzidos. Dentre as motivações para a MP 759/2016, destaca-se a informalidade não apenas nas favelas, mas também em bairros de baixo, médio e alto padrão social, alcançando loteamentos, edifícios e conjuntos habitacionais, afirmando, portanto que o problema fundiário não está ligado somente à pobreza (BRASIL, 2016).

A MP traz algumas inovações como um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da Reurb, denominado de núcleo urbano informal; a criação do direito real de laje e a criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da Reurb, com a instituição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e da legitimação fundiária. Com esses novos documentos que concedem diretamente os títulos de propriedade aos ocupantes, fica clara a lógica de mercado existente na lei, acreditando-se que os títulos de propriedade servem não apenas para dar maior segurança jurídica aos ocupantes, mas também fomenta o potencial de crescimento econômico do país. (LIMA, 2018)

A legislação anterior, Lei 11.977/2009, possuía um caminho mais longo para a obtenção de títulos de propriedade, no qual era necessário um processo de legitimação da posse e, somente após o transcurso de cinco anos, seria possível a sua conversão de títulos de propriedade, excluídas as terras públicas, tendo em vista as condições de usucapião previstas no art. 183 da Constituição Federal e do art. 60 da Lei nº 11.977/2009. (BRASIL, 2009).

O foco na titulação também se torna evidente ao desvincular o projeto de regularização fundiária da implantação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional conforme dispõe o artigo 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017, visto que basta a confecção de um cronograma de obras, que pode ser executado após o término da Reurb e sobre o qual não há previsão de sanção na lei para seu descumprimento. Nesse caso, a titulação terá sido a única melhoria para os ocupantes. (LIMA, 2018)

Nesse cenário, programas de regularização fundiária que foquem somente na titulação individual da propriedade podem ter impactos positivos para a população afetada e para a economia como um todo, conforme alguns casos existentes em diversas regiões do planeta. No entanto, a mera titulação não é suficiente para garantir a melhoria de qualidade de vida dessas populações, necessitando também da implantação de infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais, de forma que seja possível integrar essas comunidades à sociedade formal, sem sujeitá-las a riscos diante de uma inserção descuidada na lógica de mercado. (LIMA, 2018)

#### **1.6. Considerações preliminares.**

O crescente processo de urbanização aliado ao desenvolvimento desordenado das cidades resulta em um cenário de irregularidades na configuração do espaço urbano, assim como impactam negativamente nos aspectos socioambientais. Nesse sentido, a regularização fundiária de assentamentos ocupados pela população de baixa renda surge como um dos programas prioritários da política pública urbana para inclusão desses moradores, beneficiando-os com a legitimação de posse, concedendo-lhes novos direitos como a segurança à posse da área ocupada ou acesso a crédito para melhoria de sua habitação, garantindo-lhes o direito constitucional à moradia digna e à cidadania. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2007, p. 9)

No entanto, na cidade conectada às demandas globais, a dinâmica dos negócios é também a do espetáculo. O espetáculo é mercadoria, e esta, por sua vez, constitui o espetáculo da sociedade, observação feita a mais de 40 anos por Debord, e que hoje se traduz claramente na cidade, com o progressivo uso de práticas capitalistas de reprodução e consumo nas lógicas sócio espaciais e seu rebatimento na hierarquização do território. (TURRADO, 2012, p. 172/174)

As cidades são espaços atravessados por uma diversidade de agentes, com uma diversidade de interesses (e poderes) que interferem na sua produção. Para alguns desses agentes, as cidades são mera mercadoria, oportunidades de negócios e de lucros, para outros, são lugares para se viver, relacionar, trabalhar e ser feliz. Essas duas visões, da cidade-mercadoria e da cidade-direito estão presentes nos conflitos que ocorrem nestes espaços. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016, p. 27)

Como visto na seção anterior, um arcabouço legislativo foi forjado para tratar da matéria, mas nem sempre o interesse foi promover soluções para os problemas urbanos de forma a garantir a melhoria de vida das populações dos assentamentos irregulares. A nova legislação, Lei 13.465/2017 traz uma visão mais voltada aos aspectos econômicos impulsionados pela regularização dos núcleos ilegais do que a integração social dessas comunidades à sociedade formal.

Segundo Turrado (2012, p. 178), as novas formas de fragmentação da cidade, como a autonomia do projeto urbanístico e a aparição de grupos dispostos a operar seletivamente em áreas de oportunidade na cidade, marcam uma nova fase de produção e venda dessa mercadoria, em fragmentos rentáveis da cidade, marcando uma virada de tratamento de espaços ônus para o poder público, que começam a ser integrados à sociedade de consumo.

Isso tem acontecido com a regularização fundiária, quando grupos com interesses específicos e econômicos selecionam as áreas da cidade que, segundo suas concepções, devem ser objeto de regularização, e vendem o seu produto, a tão desejada legitimação de posse, agora de forma ainda mais rápida, através da legitimação fundiária inserida pela Lei 13.465/2017, legalizando os lotes ocupados com a anuência do poder público, que se sente aliviado por "outrem" realizar o que deveria ser de sua competência, e muitas vezes ainda usa esse feito para promoção eleitoral.

A política pública que deveria, além de fornecer a titulação ao habitante da região, promover intervenções urbanas para a melhoria urbanística da área, fornecer a infraestrutura necessária para a dignidade do cidadão, acessibilidade, equipamentos urbanos e comunitários, bem como oferecer condições seguras de moradia, com o remanejamento dos moradores em área de risco e elaboração de formas de conter novas invasões em áreas de preservação ambiental ou encostas, está sendo implantada somente em parte, ficando relegada à distribuição de títulos.

A regularização jurídica das áreas é necessária, pois expressa o reconhecimento da segurança individual de posse para os ocupantes, porém, é necessário integrar esse espaço urbano ao restante da cidade.

O que importa, realmente? [...] a titulação e o registro devem ser acompanhados de um processo de integração e capacitação econômicas. De nada vale um "papel passado" se esse título não possa servir ao titular, ser-lhe de alguma vantagem

concreta, capacitando-lhe para interagir no processo econômico. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2007)

Ou seja, mesmo que a regularização fundiária tenha como objetivo a segurança jurídica da posse, o processo não deve finalizar com a aquisição do título. Assim, para garantir a sustentabilidade do processo, evitando a expulsão da população beneficiada, a especulação imobiliária da área e a perpetuação da irregularidade, um novo paradigma sociocultural deve ser consolidado para oferecer uma proposta de inclusão urbana, social, ambiental e cultural efetiva.

## CAPÍTULO 2 – CARIACICA: DA IRREGULARIDADE ÀS POLÍTICAS PARA REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS

Localizada no Estado do Espírito Santo, na porção centro-oeste da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV (ver Figura 1), Cariacica possui divisas junto aos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Viana. Com extensão territorial de 280 km<sup>2</sup>, Cariacica apresenta população estimada de 378.000 habitantes segundo dados do IBGE (2018).

Seu território é cortado por três importantes eixos rodoviários que determinaram o atual tecido urbano da cidade, conduzindo zonas de expansão e adensamento, a BR 101 e a BR 262, a Rodovia Estadual ES 080 e as ferrovias Estrada de Ferro Vitória Minas e a Estrada de Ferro Santa Leopoldina, que foram fatores determinantes na evolução do município para uma economia urbana e para uma acelerada urbanização. (LATUS CONSULTORIA, 2014, p. 45) Destacam-se dois novos corredores de domínio estadual que consolidam a expansão urbana para a região sul de Cariacica: a Rodovia Leste Oeste e o Corredor Sudeste - Av. Alice Coutinho Santos, Figura 3.

Segundo antigos habitantes, seu nome surgiu da expressão “Cari-jaci-caá”, que significava “chegada do homem branco”, e era utilizada pelos índios para identificar o porto onde desembarcavam os imigrantes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2015)

O Instituto Jones dos Santos Neves produziu uma série de produtos na década de 1980 referente ao Programa Especial Cidade Porte Médio<sup>20</sup>, para elaboração da política de desenvolvimento urbano de Cariacica, dos quais foram extraídos dados que auxiliaram a caracterizar a evolução urbana do município de forma a compreender as engrenagens que levaram ao atual cenário de irregularidade.

---

<sup>20</sup> Programa executado na década de 80, com investimentos do BIRD, do Ministério do Interior, dos estados e municípios, visando promover melhorias nas áreas de emprego e renda, infraestrutura física e comunitária, modernização administrativa das prefeituras com a estruturação de cadastros e legislações urbanísticas, entre outros. (CORREIO POPULAR, 1984)

## 2.1. Das ocupações dos jesuítas até a elevação à Vila de Cariacica

As primeiras ocupações de Cariacica aconteceram em meados do século XVII, com a vinda dos jesuítas que se estabeleceram em engenhos e fazendas, principalmente nas regiões de Itapoca, Roças Velhas, Caçaroca, Maricar e Ibiapaba. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012, p. 28)

A partir do governo de Francisco Alberto Rubim<sup>21</sup>, foram fundados Quarts para a defesa do trânsito e transporte de produtos agrícolas em Itaquari, Porto Velho e Porto de Cariacica, que na época era o ponto de contato entre o interior e o litoral (DERENZI, 1965).

Em 16 de dezembro de 1837, anos após a retirada dos jesuítas, a Lei n. 5, assinada pelo Presidente da Província, José Tomás Nabuco de Araújo, elevou o território  freguesia, que passa a se chamar Distrito de São João Batista de Cariacica, ainda pertencente à Capital Vitória. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012, p. 30).

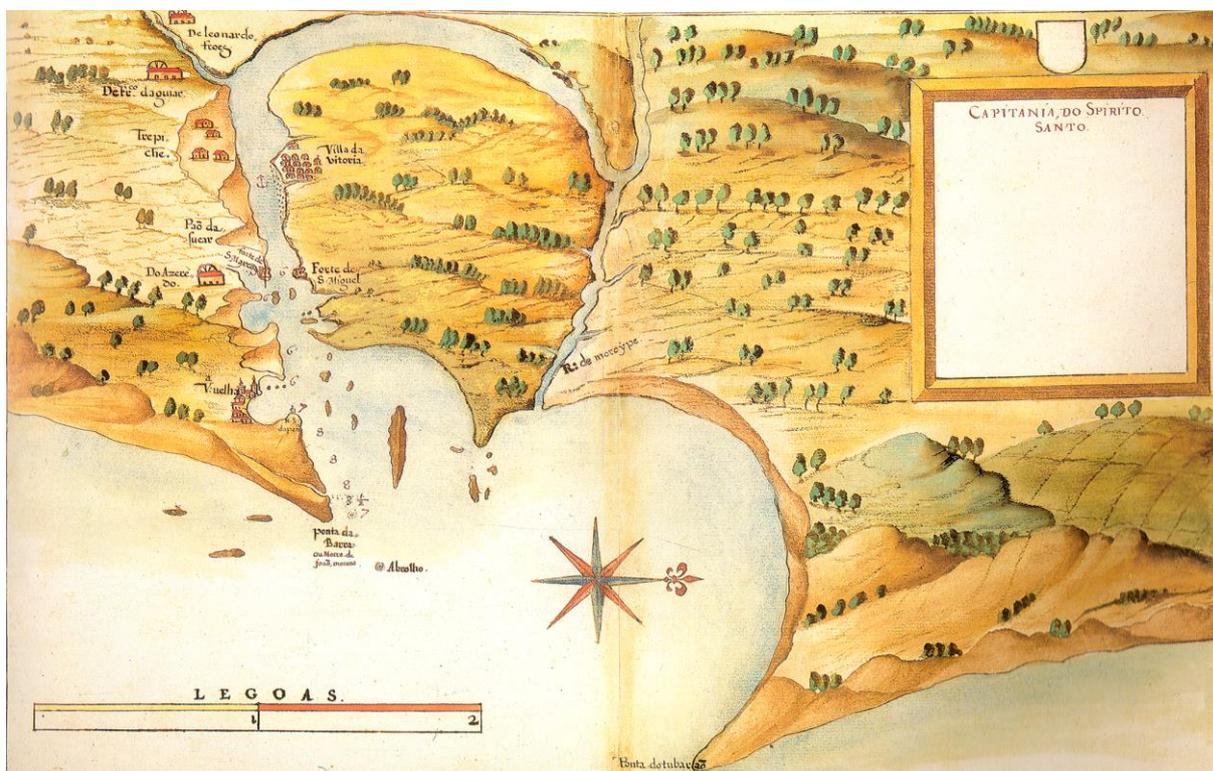


Figura 4 – Mapa da Vila de Vitória, a qual Cariacica, ao norte, pertencia nesse período. Fonte: Acervo professora Clara Luiza Miranda, Autor/Colaborador: Krauss, Carlos

<sup>21</sup> Governador da Capitania do Espírito Santo entre 1812 e 1819, primeiro administrador após a conquista de sua autonomia administrativa com relação à Bahia.

Os primeiros imigrantes foram trazidos para o território de Cariacica nos anos de 1830 e 1831 e destinavam-se à abertura da estrada que ligaria o centro político do Brasil com o Estado de Minas Gerais. Eram de origem pomerana e faziam parte de um grupo de 400 recebidos pela província (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012, p. 30).

O fluxo migratório se intensificou depois de 1865, pela formação das colônias alemãs vindas de Santa Leopoldina e Santa Isabel, instalando-se em Biriricas, Pau Amarelo etc. Em sua maioria, esses grupos de famílias trabalhavam com agricultura. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 29)

Visando incentivar ainda mais o setor agrícola já em desenvolvimento, houve extensiva concessão de sesmarias no Segundo Império, atraindo famílias de migrantes estrangeiros. Houve a partir de do ano de 1850, doação de grandes áreas de terra, o que desenharia os contornos do que viria a ser o município de Cariacica. Esse período também marcou a vinda do negro para a região, dando início ao trabalho escravo. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 29)

Em 1859, José Rodrigues Paiva obteve vasta área em Pau Amarelo. Em 1865, transferiram-se grandes lotes a Inácio Pinto da Rocha, Antero da Silva Coutinho e Maria Jose Laura de Mendonça, em 1866 e 1867 ao Sr. José Rodrigues de Atalaia e ao Sr. Camilo Pinto Rangel respectivamente, e em 1874, com a doação ao Sr. José Francisco Monteiro. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 29)

Pode-se concluir que nesse período, o mercado de terras em Cariacica ainda não estava formado, visto a oferta de terras doadas pelo Estado a migrantes e a determinadas frações de moradores do distrito.

A partir de 1880, a região já apresentava condições econômicas para emancipação da Capital, o que foi concretizado através do Decreto-Lei Estadual nº. 57, de 25 de novembro de 1890, assinado pelo Governador da Província, Senhor Constante Sodré, que elevou Cariacica à categoria de vila, instalada em 30 de dezembro do mesmo ano. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 30)

Com o Decreto-Lei Estadual nº. 9.941, de novembro de 1938, Cariacica passa a ser constituída de dois distritos, Cariacica (sede) e Itaquari, condição mantida pelo Decreto-Lei Estadual nº. 15.177, de 31 de dezembro de 1943, e pelo decreto

municipal nº. 01 de 27 de abril de 1944 sancionado pelo então prefeito Álvaro Gimenes. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 30)

## 2.2. Formação do mercado imobiliário em Cariacica.

O desenvolvimento do mercado imobiliário em Cariacica parece não ter sido muito diferente dos demais municípios da Grande Vitória.

Conforme visto anteriormente, até 1880 o mercado imobiliário em Cariacica não estava formado, considerando a abundante oferta de terras aos migrantes e a determinados moradores do distrito, que delineou os contornos do que seria o município no futuro, com o monopólio de terras por antigas famílias, o que confere importância ao papel desses proprietários fundiários na estruturação do espaço urbano de Cariacica. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982).

São verificadas regiões de ocupação espontânea, concentradas próximas à sede municipal, e mais esparsamente em outras regiões, com início de ocupação estimada até a década de 1940 (Figura 5), a partir da aquisição de lotes diretamente com os proprietários de terra, em sua maioria por meio de recibos, sem escritura definitiva. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 20)



Figura 5 - Áreas identificadas como de ocupação espontânea no município (sobre ortofoto de 1978), no perímetro urbano. Fonte: PMC.

Assim como outras cidades no Brasil, Cariacica também se desenvolveu a partir de processos de desenvolvimento econômico ligados à industrialização. No século XIX com a construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas, que tinha como objetivo o escoamento da produção agrícola para o Porto de Vitória e em meados do século XX, com a instalação de grandes plantas industriais, como a Companhia Vale do Rio Doce em Itacibá e Porto de Santana, oficinas de carros e vagões na região de Porto de Santana em 1943 e a Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI) em 1946 em Jardim América. Houve também a inauguração de estações ferroviárias em direção ao interior do município em 1945, e a construção da Estrada de Ferro Santa Leopoldina na década de 1950, impulsionando a industrialização da cidade, que se configurou como um polo regional de desenvolvimento, atraindo trabalhadores para o município, assim como parcelamentos do solo para suprir a demanda por moradia. (LATUS CONSULTORIA, 2014, p. 12)

A oferta habitacional era muito restrita em Cariacica, com produção de alguns poucos conjuntos habitacionais isolados, como: conjunto de casas no bairro São Francisco em loteamento aprovado em 1969 pela Imobiliária Idyllo Bonadiman; conjunto Parque Residencial Maria Ferreira em Nova Valverde, que fazia parte do loteamento da Imobiliária Capixaba S/A (IMCASA), aprovado em 1976; o Conjunto Residencial Cristo Rei, empreendimento da CIMA - Construtora e Incorporadora Maranhão Ltda., que agia como loteadora, incorporadora e construtora, com blocos de apartamentos executados no loteamento Cristo Rei, com aprovação em 1981 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 7).

Promovidos pela COHAB temos o Conjunto Residencial Vale Esperança, da década de 60, em área cedida pela COFAVI e conjunto de 188 casas em Santana, com decreto de aprovação de 1977 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 7-8).

Outra modalidade de produção de habitação identificada em Cariacica, quase que exclusivamente ao longo da Avenida Exedito Garcia, é a construção de edifícios para fins de aluguel. Geralmente construídos pelos proprietários que contratavam empreiteiros nem sempre registrados, esses edifícios caracterizavam-se pelo andar térreo ser ocupado com um ponto comercial, e os demais, por apartamentos residenciais (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 8).

Com a baixa oferta de habitações prontas no município e a demanda por moradia aumentando devido ao fluxo migratório que chegava à região, o mercado de loteamentos aparece como mais significativo, ao lado do setor de invasões.

### 2.3. Formação do mercado imobiliário através dos parcelamentos do solo.

Os primeiros parcelamentos em forma de loteamentos acontecem em Cariacica durante a década de 1930, de acordo com o Cartório de Registro de Imóveis de Vitória. Ao contrário das antigas ocupações espontâneas que se localizavam predominantemente próximas à sede do município, esses primeiros loteamentos são executados em regiões mais ao sul, especificamente Itaquari, Flexal, Itanguá, Jardim América e Campo Grande, conforme Figura 6. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 20)

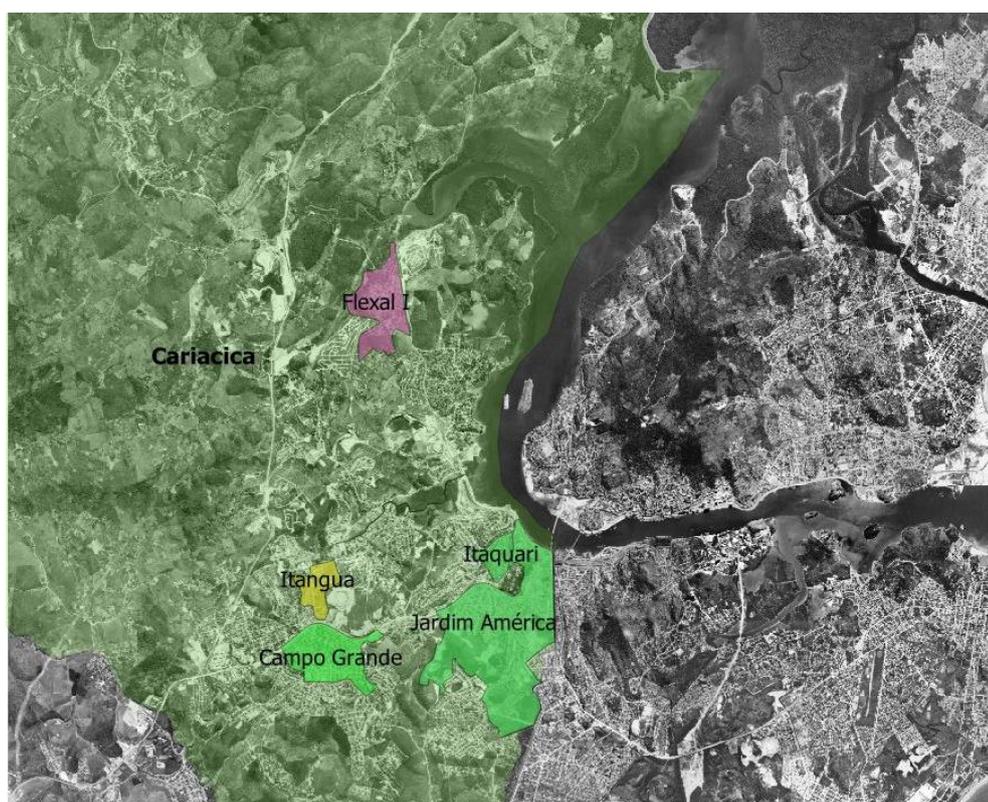


Figura 6 - Primeiros loteamentos foram localizados mais ao sul do município, no perímetro urbano.

Os loteamentos aparecem de forma incipiente até 1950, somando apenas três entre 1938 e 1949. Segundo o Cartório de Imóveis de Vitória, os primeiros registros realizados neste período foram para os loteamentos de Yvone Franco de Sá, localizado em Itaquari, e da Sociedade Imobiliária Itacibá, em Jardim América, ambos em 1938. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 30)

As datas de aprovação desses loteamentos são desconhecidas, uma vez que os decretos não foram encontrados nos arquivos da PMC ou do Cartório. No entanto, a data do projeto do loteamento de Itaquari, arquivado no cartório, é de 31/08/1925 e os terrenos loteados pertenciam a Gabino Alves de Vasconcelos e Antonio C. Francisco de Sá. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 30)

Apesar da expansão urbana do município a partir da década de 1940 com a instalação de importantes empreendimentos, a maior parte do município possuía características rurais, tendo seu núcleo urbano formado basicamente pela sede, que era inexpressiva comercialmente e alguns bairros centrais, como Itaquari e Jardim América, onde esses empreendimentos se localizavam. (BARBOSA, 2007, p. 97)

A população de maior poder aquisitivo concentrava-se em Itaquari, em Porto Velho que era parte de Porto de Santana e em Itacibá, área onde a Companhia Vale do Rio Doce desenvolvia suas atividades. Já a população mais pobre concentrava-se nos novos loteamentos ou ocupações ilegais nas proximidades dos bairros centrais e no entorno da BR-262. (BARBOSA, 2007, p. 98)

Até a década de 1960 a população capixaba era predominantemente rural e a base da economia era a cultura do café. Após o movimento militar de 64, o governo resolveu desenvolver o estado do ES de acordo com as estratégias nacionais de desenvolvimento, com a elaboração dos chamados Grandes Projetos Industriais, previstos para a Grande Vitória e proximidades. No entanto, a população da região, cerca de 200.000 habitantes, já estava em sua maioria absorvida pelo mercado de trabalho, sendo então necessário aumentar o contingente de trabalhadores, de forma a fornecer força de trabalho para a implantação dos projetos. (DOIMO, 1984, p. 42)

E a oportunidade já existia, devido à grande crise do café de 1966, que expulsou trabalhadores do campo diante do esgotamento da lavoura de café e sua transformação em pastagem, que necessitava de menos mão de obra, aliada à alteração da estrutura fundiária do campo, que antes da crise era predominantemente formada por pequenas propriedades cultivadas com trabalho familiar até então. (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 15) (DOIMO, 1984, p. 42)

Junto a isso, houve uma grande campanha do governo do Estado em torno das perspectivas de industrialização, com propagandas do tipo:

“O Estado do Espírito Santo trocou o seu complexo de inferioridade pelo Complexo Industrial”

“Temos agora um plano. Vamos pontilhar de chaminés a nossa paisagem (...), mas é preciso que você se junte a nós”. (DOIMO, 1984, p. 43-44)

Dessa forma, com a idealização da industrialização como agente propulsor de desenvolvimento, um intenso fluxo migratório foi atraído para a Grande Vitória, região que concentrou grande parte dos investimentos, porém não foram considerados os impactos sociais e ambientais que seriam causados. (LIRA *et al.*, 2014, p. 37, MATTOS, 2013, p. 19)

Com a terra valorizada nas décadas de 1960 e 1970, a cidade de Vitória se tornou uma opção inviável para a população de menor renda, restando à maioria dos migrantes com destino à Grande Vitória se dirigir aos municípios de Vila Velha e Cariacica, e posteriormente Serra e Viana, intensificando a segregação sócio espacial (BARRAQUE, 2015, p. 118, FERNANDES, 2010, p. 52).

O resultado desse processo foi a expansão da ocupação de espaços periféricos, sem infraestrutura urbana e sem condições de habitação, multiplicando os efeitos da desigualdade social reproduzidos de forma acelerada através da exclusão e da marginalização de uma considerável parcela da população da Grande Vitória. (LIRA *et al.*, 2014, p. 37, MATTOS, 2013, p. 19)

A Figura 7 e a Figura 8 abaixo demonstram a explosão da cidade em apenas 30 anos. Antes da década de 1940 (a) Cariacica compreendia basicamente o núcleo original em Cariacica Sede e entorno. No mapa (b) já é possível identificar ocupações em Jardim América e Porto de Santana, possivelmente em função da instalação das Companhia Ferro e Aço e da Vale do Rio Doce naquelas imediações.

Na década de 1950 (c) continua a expansão da ocupação do território em direção ao norte da futura BR-262. Já na década de 1960 (d), há uma expansão da ocupação tanto na porção norte da BR-262, quanto na porção sul do município, se aproximando à Vila Velha, e na década de 1970 é possível observar uma explosão da ocupação urbana, acompanhando a explosão populacional representada na Figura 9 abaixo.

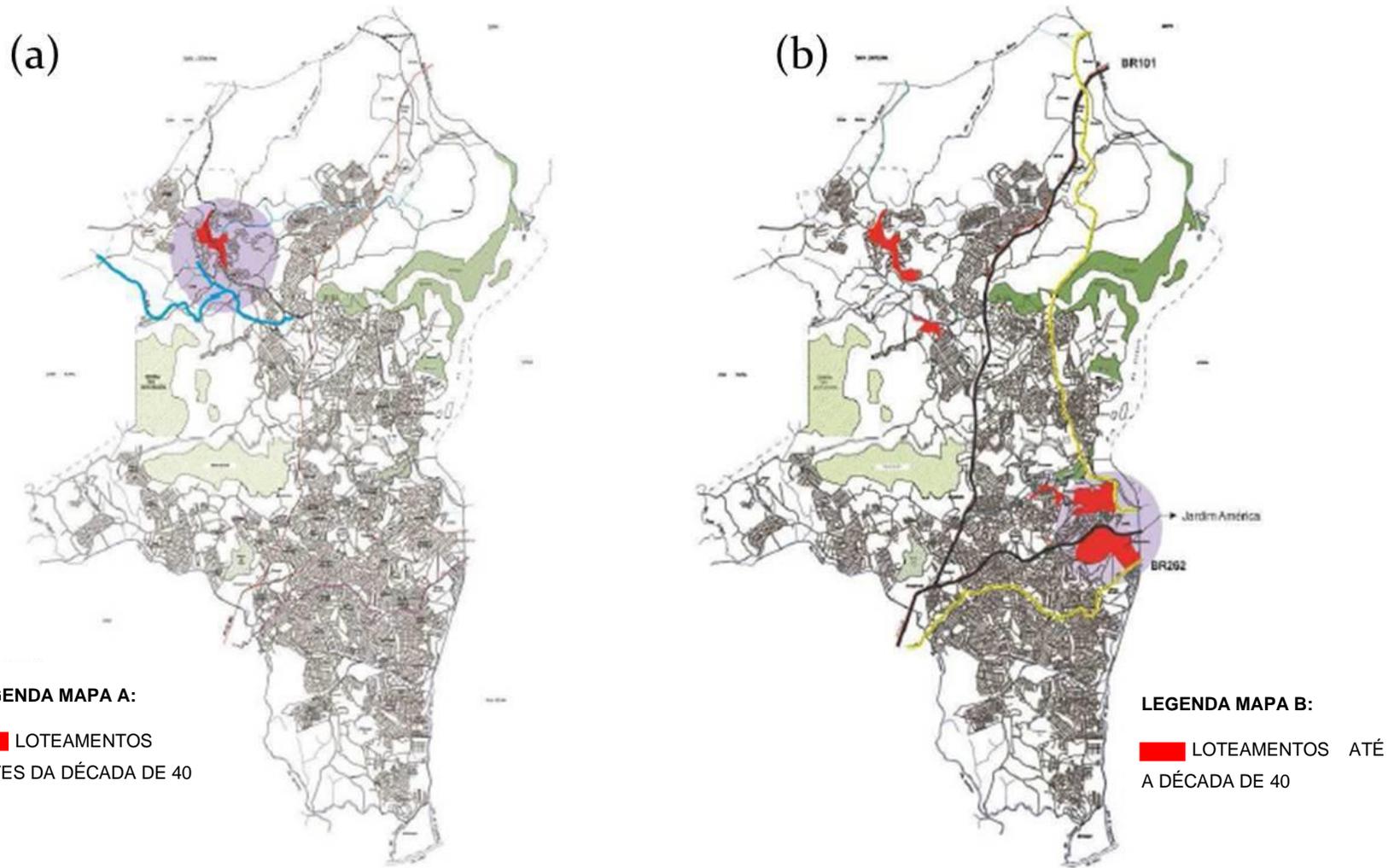


Figura 7 - Loteamentos antes de 1940 (a), loteamentos da década de 40 (b) sobre o perímetro urbano do município de Cariacica.  
 Fonte: Diagnóstico sobre Regularização Fundiária desenvolvida pela Latus Consultoria para a PMC, 2013.

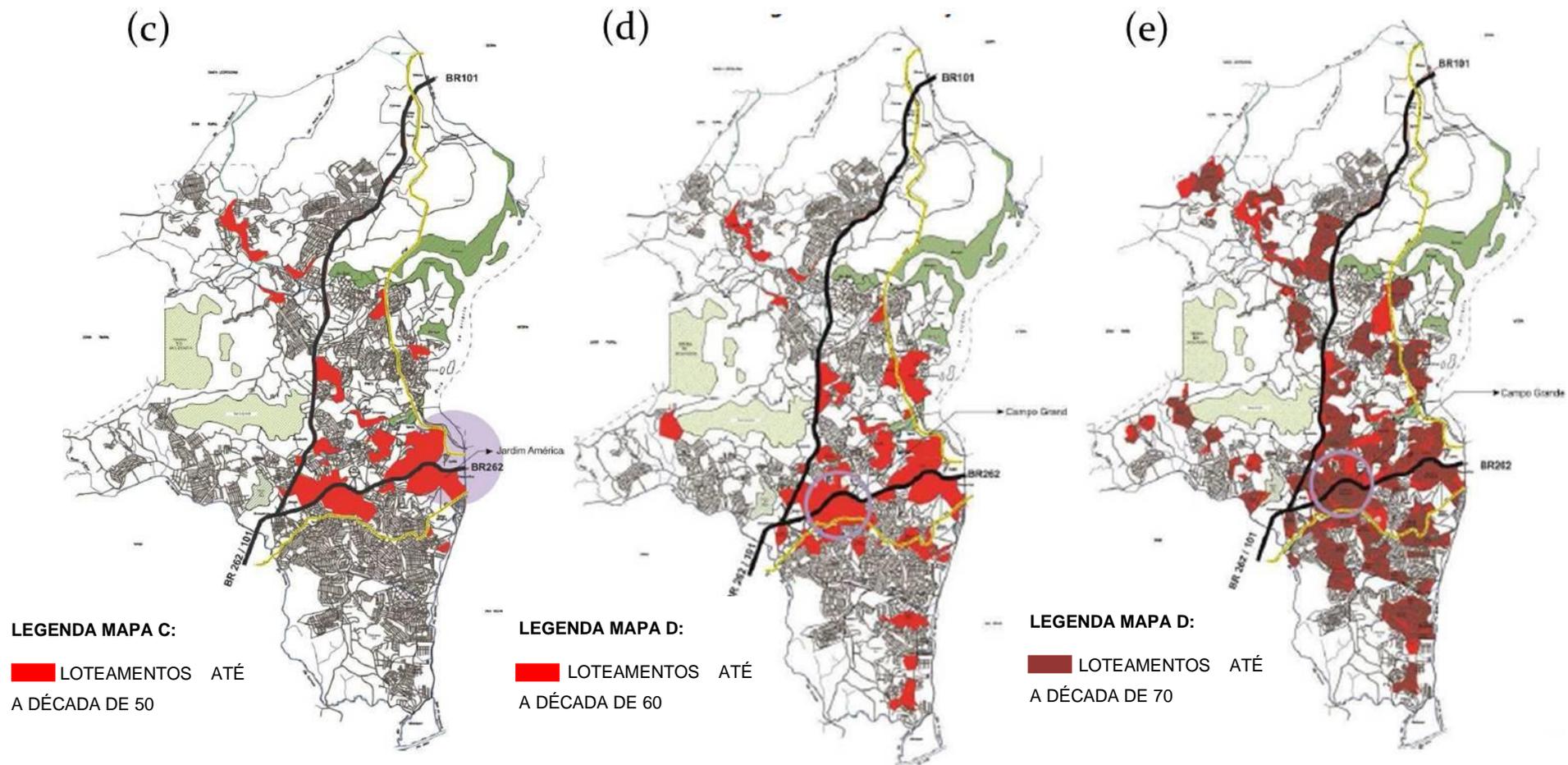


Figura 8 - Loteamento da década de 1950 (c), loteamentos da década de 1960 (d) e loteamentos da década de 1970 (e), sobre o perímetro urbano do município de Cariacica.  
 Fonte: Diagnóstico sobre Regularização Fundiária desenvolvida pela Latus Consultoria para a PMC, 2013.

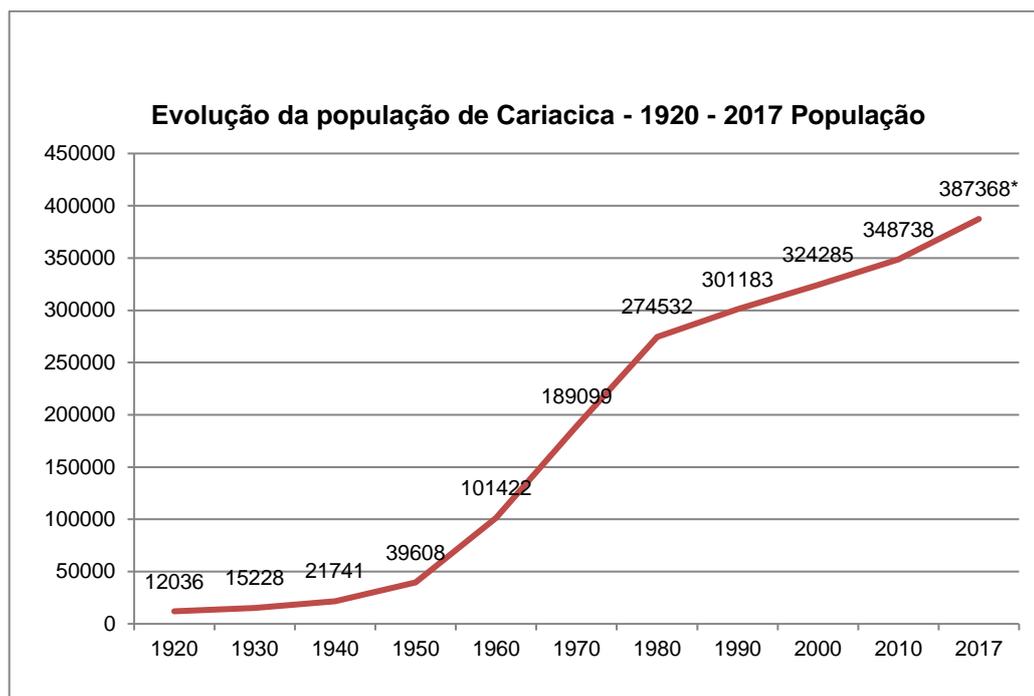


Figura 9 – Evolução da população de Cariacica de 1920 a 2017.

Fonte: Agenda Cariacica/PMC

#### 2.4. Os excluídos do mercado formal

Impossibilitada de participar do mercado formal de habitações, seja adquirindo uma casa pronta, cuja oferta era muito restrita, seja adquirindo um lote formal, cujos valores não eram acessíveis e/ou as distâncias dos locais de trabalho eram inviáveis, significativa parcela da população passou a ocupar áreas invadidas.

As principais invasões em Cariacica têm data de aparecimento estimada a partir da década de 1960, e possuíam elevada importância devido à extensão da área ocupada e ao grau de consolidação. Até o momento não foram realizados levantamentos precisos para atualizar o mapeamento dessas áreas, mas estudo realizado pelo IJSN na década de 80 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 23) identificou as principais naquele momento, conforme Figura 10 abaixo.

Foram mapeadas até aquele momento Flexal, com data estimada de ocupação em 1979, Porto de Santana de 1960 (Figura 11) e Rio Marinho (hoje parte do bairro Castelo Branco, objeto de estudo deste trabalho) de 1980. Além desses, existiam outros casos de invasão encontrados esparsamente por quase toda área urbana ocupando morros, mangues, faixas de domínio de concessionárias de energia elétrica, entre outros.



Figura 10 - Principais invasões identificadas em estudo do IJSN em 1982. Flexal, com data estimada de aparecimento em 1979, Porto de Santana em 1960 e Rio Marinho em 1980, no perímetro urbano do município.



Figura 11 – Foto de 1982 retrata as invasões no mangue de Porto de Santana, Cariacica.  
Fonte: <http://legado.vitoria.es.gov.br/baiadevitoria/imagens/ijs2680.jpg>. Acesso em 14/01/2018.

Importante ressaltar que os processos de invasão continuam presentes no município, indicando que a impossibilidade de acesso à moradia e à terra formal pela população carente se mantém, contribuindo para a manutenção do cenário de irregularidade, como pode ser observado na Figura 12, fotografia de 2017, em Porto de Santana, na região de Mangue Seco, que muito se assemelha, apesar da melhoria dos materiais de construção usados, com a Figura 11 de 1982.



Figura 12 - Imagem de ocupações irregulares na Baía de Vitória, no bairro de Porto de Santana. Os processos de invasão e de loteamentos clandestinos ainda estão presentes. Data: agosto/2017

Paralelo a essa tendência de expansão urbana do município, Cariacica passou por um período conturbado em sua trajetória política, com prefeitos assassinados, acidentados e acusados de corrupção, acarretando omissão e lacunas na atuação do poder público, que podem ter contribuído para a produção de um espaço urbano desordenado.

## **2.5. A política urbana de Cariacica entre as disputas políticas**

Na década de 1970, Aldo Alves Prudêncio e Vicente Santório Fantini, representando respectivamente ARENA e MDB, revezavam a gestão do município. (BARBOSA, 2007, p. 98)

Em agosto de 1971, sob a gestão de Aldo Alves, foi sancionada a Lei 546/1971 – que instituiu o Código de Obras e de Posturas do município, que além de definir normas sobre o licenciamento, a execução e a fiscalização de obras, também determinou zoneamentos e regras para o parcelamento do solo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 1971)

Os zoneamentos definidos por essa lei se mantiveram vigentes até 2007, quando foi instituído o Plano Diretor Municipal - PDM através da Lei Complementar 018/2007, e parte das regras de parcelamento do solo presentes na lei de 1971 vigoraram até 2015, quando foi instituída a lei municipal de parcelamento do solo nº. 5536/2015. O Código de Obras de 1971 foi revogado somente em 2017 com a aprovação de sua revisão.

Em 1973, Vicente Santório e Aldo Alves como vice, assumem a gestão municipal, porém Vicente governa somente até 1978, quando se afasta para candidatura ao legislativo estadual. Em sua gestão, Santório sancionou projeto que mudava a sede da administração municipal para o bairro de Campo Grande em 1973. Apesar da oposição e das disputas judiciais contra a decisão, o então deputado federal Aloísio Santos<sup>22</sup> conseguiu junto ao Ministério da Justiça em 1975, manter a decisão de Vicente. (BARBOSA, 2007, p. 98)

Aldo assume a gestão até dezembro de 1980 quando foi alvejado com vários tiros em frente à prefeitura, vindo a falecer no dia seguinte. Em seu lugar assume o presidente da Câmara de Vereadores Joel Lopes Rogério, que em dezembro de 1981 foi morto acidentalmente quando fazia limpeza de sua arma de fogo. (BARBOSA, 2007, p. 99)

Durante a gestão de Joel o município recebeu investimentos do Programa Especial Cidade Porte Médio – CPM/BIRD, financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, junto com os municípios de Vitória e Vila Velha, sendo beneficiado com projetos de melhorias urbanas que se concentraram na área de Porto de Santana (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1980, p. 74).

Cariacica foi contemplada também com outras ações dentro do Programa, como projetos para fortalecimento de microempresas, ampliação da Ceasa/ES, melhoria de transporte público com futura integração ao sistema Transcol, estruturação e capacitação de equipe técnica municipal visando o acompanhamento dos trabalhos de implantação do CPM/BIRD e a elaboração do Plano de Expansão e Ordenamento da Ocupação Urbana de Cariacica, visando a elaboração dos instrumentos básicos para planejamento - cadastro e cartografia – assim como do suporte legal - legislação do uso do solo, parcelamento e tributação - sendo elaborado em conjunto por equipe da Prefeitura e do Estado, através do IJSN. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1980, p. 20, 53, 69, 77).

---

<sup>22</sup> Aloísio Santos viria a ser prefeito de Cariacica em duas gestões: 1993-1997 e 2001-2005.

Wagner de Almeida, o então presidente da Câmara Municipal, assumiu a prefeitura substituindo Joel Lopes Rogério até 1982, quando foram realizadas novas eleições e Vicente Santório foi eleito novamente. (BARBOSA, 2007, p. 99)

A gestão de Wagner foi marcada por um clima de medo, após dois prefeitos mortos. Sua gestão promoveu pavimentação de ruas, melhoria de vias alimentadoras de transporte, obras de drenagem, construção de escolas, aquisição de máquinas para a prefeitura e conclusão do prédio da então sede do município, em Campo Grande. (CORREIO POPULAR, 1991)

No período das gestões de Wagner de Almeida (1981-1982) e Vicente Santório (1983-1984) foi produzida, através do Instituto Jones dos Santos Neves, uma série de estudos intitulados Elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano para o Município de Cariacica, usados como material de referência para este estudo, que incluía uma proposta de lei de Parcelamento do Solo, levantamento de loteamentos regulares e irregulares, estudo sobre mercado imobiliário, etc.

Em 1983 foi publicado o decreto nº 814, de 13 de dezembro de 1983 que constituiu e regulamentou a atuação de uma equipe para execução e implantação do Projeto Especial Cidades de Porte Médio. Importante ressaltar que na equipe multidisciplinar formada por engenheiros, advogados, assistentes sociais entre outros, não havia nenhum arquiteto. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 1983)

Durante a última gestão de Santório, foram executadas algumas obras importantes para o município: infraestrutura da Avenida Expedito Garcia, em Campo Grande, praças e melhoramentos em outras ruas do bairro, além de obras de drenagem, muros de arrimo, iluminação pública em outros bairros e melhorias nos setores de saúde e educação. (CORREIO POPULAR, 1991) Em outubro de 1984, Santório foi afastado de suas funções devido a um derrame cerebral, vindo a falecer em março de 1985. (BARBOSA, 2007, p. 99)

O próximo prefeito, Nelço Secchin, teve a administração marcada por denúncias de corrupção. Em 1986, o Tribunal de Contas constatou irregularidades e pediu ao governo do estado intervenção em Cariacica. Com dez votos a três a Assembleia Legislativa aprovou a solicitação de intervenção. O então governador Gerson Camata nomeou o fiscal de rendas e ex-secretário da Fazenda de Vitória,

Claudionor Antunes Ferreira como Interventor Estadual, tomando posse da prefeitura de Cariacica no dia 12 de fevereiro de 1986. (BARBOSA, 2007, p. 99)

Segundo relatos de servidores antigos, foi durante a intervenção que a estrutura administrativa foi organizada, com criação de cargos e setores técnicos. Em abril foi pedida a prisão de Secchin, que respondeu em liberdade. Em maio de 1986 a Câmara Municipal decidiu pela sua cassação, que foi anulada pela justiça após recurso. Os vereadores iniciaram então outro processo para manter o afastamento de Secchin e em março de 1987 a Câmara votou pela vacância do cargo de prefeito, alegando que a Intervenção determinada pelo governo do estado definiu a permanência do interventor até 15 de março. Um decreto do governador substituto José Moraes prorrogou a Intervenção a partir de 16 de março (CORREIO POPULAR, 1991).

Ao assumir o governo do Estado, Max de Freitas Mauro, desejando o fim da Intervenção, encaminhou à Assembleia um pedido de plebiscito no município, o que foi rejeitado pelos deputados. (CORREIO POPULAR, 1991).

Após a Assembleia decidir pelo fim da Intervenção, Secchin reassumiu, porém ficou pouco tempo no cargo, pois seu mandato foi cassado após sentença da Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal, e em abril de 1987 assumiu o presidente da Câmara Milton de Rocha Mello (BARBOSA, 2007, p. 100).

Durante a gestão de Milton foi instituída a lei nº 1.749 de 06 de julho de 1987, que autorizava o executivo a promover a regularização dos loteamentos ou desmembramento ilegais, não autorizados ou executados sem observância das determinações administrativas. Essa lei será mais discutida a partir da página 80. Foi instituído também o Código de Posturas, Lei 1.839 de 23 de setembro de 1988, que consistiu na separação da matéria que tratava da regulação de medidas de higiene, ordem pública, funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços, comércio ambulante do Código de Obras de 1971, originando uma lei específica.

Vasco Alves assumiu em 1988, mas com apenas quatro meses de mandato, em 18 de maio de 1988, foi afastado pela Câmara Municipal por acusações de irregularidade em atos administrativos. Retornou à prefeitura por liminar, que foi cassada 14 dias depois. Seu mandato chegou a ser cassado pela Câmara de

Vereadores em julho de 1988, porém o prefeito foi inocentado pelo Tribunal de Contas do Estado, retornando à prefeitura em 03 de outubro de 1989. Durante o período de apuração das supostas irregularidades, Vasco contou com o apoio dos movimentos populares, da Igreja, inclusive das CEB's – Comunidades Eclesiais de Base de Cariacica<sup>23</sup> e outros seguimentos da sociedade que liderados pelo Padre Gabriel Maire organizaram demonstrações públicas de apoio ao prefeito eleito, promovendo manifestações solicitando seu retorno. (BARBOSA, 2007, p. 100-101)

Após seu regresso, Vasco executou obras de interesse social, como a construção do Hospital Geral em Alto Lage, hoje Maternidade São João Batista, além do Centro Cultural em Campo Grande e a conclusão da construção do prédio dos três poderes localizado em Alto Lage, para abrigar a nova sede do executivo municipal. Também houve a aprovação da Lei Orgânica do Município pela Câmara Municipal em 1990, apresentada como uma das mais modernas do país, prevendo a participação popular no exame das contas públicas, a criação do Fundo Municipal de Conservação Ambiental além da instituição do Conselho de Meio Ambiente. (CORREIO POPULAR, 1991)

Vasco governou o município até abril de 1992, quando se afastou para concorrer à Prefeitura de Vila Velha, e seu vice Augusto César Meloti Mello assumiu a prefeitura até dezembro de 1992, quando é eleito Aloísio Santos. (BARBOSA, 2007, p. 101)

Na gestão de Aloísio Santos foi instituída lei nº. 2.623, de 03 de junho de 1993, que constituiu a Cedhab - Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Município de Cariacica, além de instituir o Fundo de Desenvolvimento de Cariacica.

Em 1997 Dejair Camata, conhecido como Cabo Camata, assumiu a prefeitura até março de 2000, quando faleceu após um acidente de carro, assumindo em seu lugar Jesus Vaz, que teve o mandato cassado pela Câmara no mesmo ano, sendo o último prefeito a deixar o mandato antecipadamente. (A GAZETA, 2016)

Em 1997, durante a gestão de Camata, foi aprovada a lei nº. 3.487 de 31 de dezembro de 1997, que autorizava o Executivo a instituir por decreto normas,

---

<sup>23</sup> As Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) constituem-se numa experiência pastoral que nasceu da possibilidade de participação, aberta aos leigos, dentro da estrutura tradicionalmente rígida da Igreja. Eram espaços democráticos, que aceitavam a todos independente de classe, cor, sexo ou religião, se reunindo em prol de reivindicações sociais que movimentaram a cena política dos anos 1970 e 1980, sendo consideradas como o berço de diversos movimentos sociais. (BARBOSA, 2007, p. 14, 24)

padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo urbano e adequação do sistema viário enquanto estivessem sendo elaborados os estudos para formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cariacica. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 1997)

Importante lembrar que era o Código de Obras (Lei 546/1971), que definia as normas de uso e ocupação de solo nesse período e, com a lei 3.487/1997, o executivo poderia alterá-lo por decreto. Essa lei foi revogada em 2004 por Aloísio Santos, mantendo em aplicação as normas do Código de Obras.

No dia 31 de dezembro de 1997, ainda na gestão de Camata, foi instituída lei 3.492/1997, que autorizava o poder executivo a promover a regularização dos loteamentos irregulares, cujos loteadores não tivessem sido beneficiados pela lei nº 1.749/87. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 1997) Essa lei será mais discutida a partir da página 80.

Somente três prefeitos conseguem concluir seus mandatos de 1976 até os dias atuais: Aloísio Santos (1993-96 e 2001-04), Hélder Salomão (2005-12) e Geraldo Luzia de Oliveira Junior - Juninho, eleito em 2012 e reeleito em 2016.

No governo de Aloísio Santos foi desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves, em convênio com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com o apoio das prefeituras municipais e dos escritórios locais da EMATER, o projeto Mapeamento de Comunidades Urbanas e Rurais do Espírito Santo. Esse mapeamento tinha por finalidade preparar a base cartográfica de todos os municípios do Estado, inclusive as áreas rurais e urbanas de Cariacica, com publicação de um caderno específico para o município, visando a realização do censo, iniciado em setembro de 1991.

Durante a primeira gestão de Helder Salomão é instituído o primeiro Plano Diretor de Cariacica em maio de 2007, pela Lei Complementar 018/2007 elaborado pela FCAA - Fundação Ceciliano Abel de Almeida a poucos meses do prazo final estabelecido pelo Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, tendo sido financiado pelo Ministério das Cidades e pela Vale. (FERNANDES, 2010, p. 141)

Segundo Fernandes (2010, p. 141) devido ao prazo para realização do primeiro PDM de Cariacica ter sido muito curto, cerca de três meses, o contato com a comunidade foi reduzido, restrito a realização de apenas um encontro por região

administrativa do município. Dessa forma, não foi possível o aprofundamento de discussões junto às instâncias representativas da sociedade e do Estado.

Durante a segunda gestão de Helder, foi iniciado o PROURB - Programa de Urbanização, executado por empresa de consultoria através de licitação, devido à necessidade da produção do Plano de Habitação de Interesse Social - PLHIS, exigência federal para recebimento de recursos destinados à Habitação, concluído em 2012. Além do PLHIS, eram produtos do PROURB: atualização do Código de Obras de 1971, do Código de Posturas de 1985, criação da Lei de Parcelamento do Solo e do Plano de Regularização Fundiária.

Devido a problemas contratuais e de atrasos na entrega dos produtos, o PROURB foi cancelado em 2014, na gestão do prefeito Geraldo Luzia de Oliveira Junior - Juninho, sem a conclusão de todos os instrumentos citados, apenas com a entrega parcial de alguns diagnósticos que foram objeto de consulta por este trabalho.

Um detalhe importante é que muitas dessas leis são elaboradas a fim de cumprir uma exigência para manter o recebimento de verbas, e depois são engavetas. Isso não foi diferente em Cariacica com o Plano de Habitação de Interesse Social - PHLIS que, além de não ter sido instituído por lei, hoje é desconhecido por grande parte dos técnicos municipais.

Ainda na gestão de Helder Salomão, foi instituído em 2010 o Programa de Regularização de Edificações – PRE, com prazo de duração de 07 anos, cujo objetivo era estabelecer normas e procedimentos para a regularização de edificações consolidadas até 2010, construídas sem a devida autorização da Prefeitura. Até então a regularização de edificações também era balizada pelo Código de Obras. A lei de regularização sofreu alterações em 2012, 2013, 2014 e 2015, contemplando mudanças no prazo de duração, na documentação exigida, no cálculo da contrapartida financeira, entre outras.

Durante a primeira gestão de Juninho (2013-2016) foram elaboradas a Lei de Parcelamento do Solo nº. 5536 de 10 de dezembro de 2015, a Lei de Publicidade em 2016 e foi instituída Comissão para Análise de Estudos de Impacto de Vizinhaça, através da Lei nº. 5.382 de 02 de junho de 2015. No início de sua segunda gestão (2017-2020), foi aprovada a Lei nº. 5.728 de 12 de janeiro de 2017 que complementa a Lei nº. 5.382/2015, criando regras para a apresentação e

análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança. Foi aprovado também o novo Código de Obras, Lei 5.732 de 13 de janeiro de 2017, em substituição ao de 1971. Em março de 2017 é iniciado processo para revisão do Plano Diretor Municipal, realizado por equipe composta de técnicos municipais, finalizado em dezembro de 2017 e encaminhado à Câmara Municipal, a qual está analisando o documento até hoje. No final de 2018 foi criado um novo grupo técnico para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana do município, com previsão de entrega em abril de 2019.

A inovação da gestão em elaborar leis e planos utilizando equipe própria composta por técnicos municipais ao invés da contratação através de licitação, além da economia aos cofres públicos, funciona como uma capacitação e possibilita que os conhecimentos e o histórico do processo permaneçam no município.

Pode-se observar que até a gestão de Aloísio Santos, foram tomadas medidas pontuais relacionadas ao planejamento urbano, e muitas delas podem ter sido influenciadas por interesses de agentes específicos. A partir da instituição da Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, os municípios foram obrigados a elaborar instrumentos para a política urbana, entre eles, o Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Assim, podemos ver avanços na gestão urbana a partir do governo Helder (2005-2012), com a instituição do PDM e do PROURB, e de Juninho, com a aprovação de outras leis importantes para o planejamento urbano da cidade.

Apesar desses avanços, toda instabilidade política enfrentada pela cidade da década de 1970 até os anos 2000 gerou muitos transtornos para o município que ficava abandonado à espera da resolução de disputas administrativas que não beneficiavam em nada a população que crescia rapidamente. Esses percalços deixaram sequelas ainda hoje visíveis e difíceis de serem sanadas, como a falta de infraestrutura básica em quase todos os bairros, em parte devido aos loteadores que não cumpriram as obrigações legais, aliados à omissão municipal. As gestões posteriores realizam algumas iniciativas na direção de resolver esse passivo, porém são décadas de irregularidades e de negligência que geraram os problemas que a cidade enfrenta atualmente, aliadas às lacunas e limitações institucionais ainda existentes.

## **2.6. A expansão da cidade como reprodução da irregularidade**

Simultaneamente às disputas políticas, episódios de corrupção e omissão dos poderes públicos, a cidade crescia descontroladamente, sem qualquer ordenamento, resultando no caos encontrado hoje, com invasões e loteamentos irregulares e clandestinos, ocupações de áreas de risco, de terrenos públicos e de áreas de interesse ambiental, além da carência de infraestrutura básica e de condições dignas de vida para a população.

É possível observar os efeitos desse processo em estudo do IJSN (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982) que identifica que partir de 1950 é intensificado o processo de loteamentos no município, situação provocada provavelmente pelo desenvolvimento da indústria que acontecia nesse período. Na década de 1970 há um salto no número de aprovações de loteamentos, concentrando a partir de 1977 o ápice com 62 projetos aprovados, o que corresponde a 41% do total das aprovações em 42 anos, conforme Tabela 1.

Essa explosão de loteamentos pode ter se dado como consequência da oportunidade de negócio identificada pelos donos das terras ao perceber a massa populacional que era atraída para a Grande Vitória em função do desenvolvimento econômico da região na época, aliada também à iminência da instituição da Lei Federal de Parcelamento do Solo nº. 6766/1979, que já tramitava há alguns anos no congresso, e que criaria regras mais rígidas para aprovação de novos loteamentos.

Além disso, a prefeitura promoveu uma campanha para regularização de loteamentos nos anos de 1979 a 1980 na gestão de Aldo Alves, por ocasião da implantação do cadastro imobiliário. Nesse período, ocorreram muitas regularizações de loteamentos clandestinos já ocupados, contribuindo também para a elevação no número dos registros de aprovações nesses anos. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 11)

Nessa série de estudos do IJSN, foram identificados 211 loteamentos implantados no período de 1946 a 1981, dentre os quais 150<sup>24</sup> foram aprovados pela PMC e 61 são clandestinos. Porém, dos 150 loteamentos aprovados apenas 68 foram registrados em cartório, o que significa apenas que 32,22% dos loteamentos do município estavam regulares, ou seja, legais para comercialização, e ainda assim, sem garantia de possuir toda a infraestrutura e os equipamentos públicos que possibilitam que os moradores vivam com dignidade, conforme Tabela 2 abaixo. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1982, p. 24)

Tabela 1 - Aprovação/Regularização de Loteamentos em Cariacica, com ênfase nos anos de 73 a 80, nos quais vigorou campanha de regularização de loteamento. Fonte dos dados: (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 12)<sup>25</sup>

<b>APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS EM CARIACICA DE 1977 A 1980</b>			
<b>PERÍODO</b>		<b>GESTÃO</b>	<b>APROVAÇÕES</b>
<b>Até 1950</b>			3
<b>1951-1954</b>		Licério F. Duarte	14
<b>1955-1958</b>		Jocarly G. Salles	17
<b>1959-1962</b>		Eduartino Silva	4
<b>1963-1966</b>		Jocarly G. Salles	12
<b>1967-1970</b>		Vicente Fantini	25
<b>1971-1972</b>		Aldo Alves Prudêncio	1
<b>1973-1976</b>	ANO DE 1973	Vicente Fantini	2
	ANO DE 1974	7 loteamentos	0
	ANO DE 1975		2
	ANO DE 1976		3
<b>1977-1980</b>	ANO DE 1977	Aldo Alves Prudêncio	18
	ANO DE 1978	62 loteamentos	13
	ANO DE 1979		15
	ANO DE 1980		16
<b>1980-1981</b>		Joel Lopes Rogério	03

OBS: Não estão incluídas as modificações.

Somados aos clandestinos, quase 70% dos loteamentos de Cariacica até a década de 1980 permaneciam ilegais, apesar da campanha para regularização de loteamentos promovida entre 1979/1980. Sem contar as invasões, mapeadas até

<sup>24</sup> Os diversos volumes da série de estudos elaborados pelo Instituto Jones do Santos Neves em 1982 apresentam valores diferentes para o total de loteamentos aprovados e clandestinos no município. Serão adotados os valores apresentados no volume "Mercado de Terras e Mercado Imobiliário em Cariacica", que apresenta informações mais detalhadas sobre o quantitativo de loteamentos.

<sup>25</sup> Existem divergências entre as informações sobre os períodos de gestão municipal nas fontes bibliográficas pesquisadas. Ao longo do trabalho serão feitas pesquisas para resolver esse problema.

aquele momento em Flexal, Porto de Santana, Rio Marinho e outros casos encontrados em morros, mangues, faixas de domínio, entre outros.

Tabela 2 - Situação dos loteamentos de Cariacica após a campanha de regularização promovida pelo poder público em 1979-1980. Fonte dos dados: (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2, 1982, p. 10)

<b>SITUAÇÃO DA IRREGULARIDADE EM CARIACICA EM 1980</b>			
<b>APROVADOS</b>		<b>NÃO APROVADOS</b>	
<b>REGISTRADOS</b>	<b>NÃO REGISTRADOS</b>	<b>CLANDESTINOS</b>	<b>INVASÕES</b>
<b>68</b>	<b>82</b>	<b>61</b>	<b>3*</b>

\* Principais invasões identificadas na época.

Diante desse cenário de irregularidade, houve algumas propostas para regularização das áreas, como a lei municipal nº 1.749/1987, que autorizava o poder executivo municipal a promover a regularização de loteamentos ou desmembramentos ilegais.

De acordo com a lei, o município notificaria os loteadores a se regularizar e, caso não atendido, o próprio município promoveria a regularização. Para prosseguir com o processo, alguns requisitos deveriam ser atendidos, como reserva de áreas ao sistema viário e sua harmonia com o sistema viário oficial, dimensão mínima de lotes, faixas de terreno destinadas ao escoamento de drenagem e esgoto e reserva de área pública conforme o Código de Obras. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 1987)

Essa lei ainda flexibilizou essas exigências quando se tratava de desmembramento, ou seja, quando não houvesse abertura de ruas, dispensando da reserva de área pública e das faixas de terreno destinadas ao escoamento de drenagem e esgoto. No entanto observa-se o uso dessa legislação de forma desvirtuada, ao se regularizar loteamentos, parcelamentos que tiveram abertura de ruas e deveriam reservar áreas públicas, como se fossem desmembramentos, isentando-os de cumprir com essas e outras obrigações.

Esse ato falho do passado criou uma demanda a ser resolvida no presente, visto que a população vem exigindo que o município execute as obras de infraestrutura necessárias para a garantia de moradia digna e cidadania conforme determina a Constituição Federal.

De acordo com reportagem de A Gazeta de 16/08/1990, existiam naquele momento 38 loteamentos irregulares em Cariacica, e outros 23 que foram regularizados após

a eleição de 1988 que elegeu Vasco Alves, estavam sob suspeita de fraude (A GAZETA, 1990).

Apesar de o município oferecer oportunidade para que os loteadores se regularizassem, quase sem nenhuma cobrança, a irregularidade no município ainda era muito alta na década de 1990.

Reportagens de A Gazeta de 1997 e 1998 relatam que cerca de 30% dos loteamentos do município eram irregulares, sendo que alguns estavam entre os mais populosos de Cariacica, concentrando grandes bolsões de pobreza e violência, como Flexal e Itanhenga<sup>26</sup> localizados em terrenos do Estado, que se originaram de invasões nos governos de Élcio Alvares e Eurico Resende<sup>27</sup>, respectivamente.

Além disso, existiam os bairros antigos que possuíam partes ainda não regularizadas, como Jardim América, que surgiu em 1938, mas sofreu alterações em seu projeto original que não foram regularizadas até então, e Bela Aurora, na qual todos os loteamentos implantados e urbanizados estavam irregulares. (A GAZETA, 1997)

Nesse sentido, Camata instituiu a Lei nº. 3.492/1997, que autorizava o poder executivo a promover a regularização dos loteamentos irregulares cujos loteadores não se beneficiaram na lei nº 1.749/1987.

A regularização de que trata essa lei parece ser uma prorrogação da Lei de 1987, como pode ser verificado em seu artigo 2º:

**Art. 2º** - A regularização de que trata esta Lei será precedida de chamada por Edital, em jornal local, por parte do Município de Cariacica, através da Secretaria Municipal de Obras, incitando os proprietários dos Loteamentos irregulares a procederem, nos termos da Lei nº 1.749/87, a imediata regularização dos loteamentos, junto a Secretaria Municipal de Obras e Cartórios de Registro de Imóveis da Comarca de Cariacica-ES.

Apesar da tentativa do poder público, que aparentemente ficava somente no campo das leis, esse processo de multiplicação das ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares continuou nos anos seguintes, num cenário de abandono administrativo e de crescimento acelerado, no qual as pessoas se organizaram como podiam,

---

<sup>26</sup> A ocupação da antiga Fazenda Itanhenga teve início em 1982, a partir de um projeto de assentamento de famílias carentes, decorrente do crescimento da Grande Vitória, por meio da Lei nº 3.493/82. A área corresponde atualmente aos bairros Nova Rosa da Penha I e II.

<sup>27</sup> Élcio Alvares foi governador do ES de 15 de março de 1975 a 15 de março de 1979, sucedido por Eurico Resende, que governou o estado de 15 de março de 1979 a 15 de março de 1983.

resultando em desordem, irregularidade, falta de infraestrutura básica em quase todos os bairros de uma cidade perversa, desigual e fragmentada. Hoje 95% da população de Cariacica ocupa o perímetro urbano, e grande parte dela vive em áreas irregulares.

Com a aprovação do Plano Diretor Municipal, Lei Complementar nº. 018/2007, que deveria atender aos requisitos estabelecidos no Estatuto das Cidades, há a previsão no artigo 169 da regularização de loteamentos, com a necessidade de regulamentação. Essa regulamentação viria somente em 2008, através do Decreto nº 65, de 27 de agosto de 2008.

Esse decreto responsabiliza o loteador por todas as obras de infraestrutura necessárias para a regularização e requisitos instituídos pela Lei Federal 6766/1979, assim como estabelece os critérios de fiscalização, licenciamento e garantias, a fim de garantir o cumprimento das obras. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2008)

No entanto, de acordo com os registros municipais, houve somente uma regularização nesses termos, aprovada em 2011, porém não registrada, suspendendo, portanto, os efeitos do ato.

## **2.7. Considerações preliminares**

Esse cenário de irregularidades na construção do espaço urbano e de exclusão social não é exclusivo de Cariacica e, mesmo que produzido por engrenagens diferentes, se repete em todo país, conforme revisão bibliográfica realizada.

Nesse sentido, a regularização fundiária de assentamentos ocupados pela população de baixa renda surge como um dos programas prioritários da política pública urbana para inclusão desses moradores, concedendo-lhes direitos anteriormente negados, como segurança da posse da área ocupada ou acesso a crédito para melhoria de sua habitação, garantindo-lhes o direito constitucional à moradia digna e à cidadania (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2007, p. 9).

No entanto, as cidades são espaços atravessados por uma diversidade de agentes, com uma diversidade de interesses e poderes que interferem na sua produção. Para alguns desses agentes, as cidades são mera mercadoria, oportunidades de

negócios e de lucros, enquanto para outros, são lugares para se viver. Essas duas visões, a cidade-mercadoria e a cidade-direito, estão presentes nos conflitos que ocorrem nesses espaços (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016, p. 27).

Pudemos observar que, além da omissão em relação à fiscalização de áreas loteadas regular e irregularmente, em diversos momentos houve a intenção do município de promover a regularização de assentamentos irregulares, e muitas vezes, por razões desconhecidas, sem atendimento aos critérios mínimos estabelecidos pelas legislações vigentes.

No entanto essas regularizações geraram enormes prejuízos que hoje o município precisa gerir. Loteadores ganharam com a venda de terras e o poder público, com o uso de recursos públicos, precisa executar as obras de infraestrutura que deveriam ser de responsabilidade do loteador, que por sua vez, ganha novamente com a valorização da terra após a urbanização.

Com a instituição da Lei 11.977/2009 foi regulamentado o marco legal da regularização fundiária no país, determinando os requisitos necessários para promover a regularização dessas áreas. Nesse sentido, estudaremos o modelo de regularização fundiária disseminado no município de Cariacica a partir da Lei 11.977/2009, com recorte nos projetos de regularização dos bairros de Bela Vista e Castelo Branco, buscando identificar os interesses por trás dessa nova oportunidade de negócio e as consequências ao espaço urbano e à comunidade envolvida.

### CAPÍTULO 3 – ESTUDO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CARIACICA

A configuração da cidade é resultado das ações de diversos atores urbanos, com uma diversidade de interesses e poderes que interferem na sua produção, dentre eles o poder público, os proprietários de terra, os proprietários dos meios de produção, os agentes financeiros, as empresas do ramo imobiliário e de construção civil e a população em geral.

Como visto no Capítulo 1, a partir da década de 1960 o Espírito Santo, especialmente a Grande Vitória, passou por importantes transformações socioeconômicas que impactaram fortemente sobre a construção do espaço de Cariacica.

A erradicação dos cafezais provocou êxodo rural de trabalhadores para a Capital em busca de emprego e da moradia necessária para a reprodução da sua força de trabalho. Os Projetos Industriais iniciados na década de 1970 aumentaram esse fluxo migratório, atraído pelas novas oportunidades de trabalho. Como grande parte desse fluxo que chegava à Grande Vitória se dirigia à Cariacica devido ao custo mais alto da moradia na Capital, os donos de terras identificaram uma grande oportunidade de negócio.

Naquele período, o mercado de loteamentos irregulares e clandestinos no município de Cariacica se tornou muito significativo, como visto no Capítulo 2. De um total de 211 loteamentos até 1982, 149 foram aprovados pelo município, mas somente 66 foram registrados no Cartório RGI, o que significa que quase 70% dos loteamentos de Cariacica eram irregulares ou clandestinos, entre eles parte do bairro Bela Vista (Loteamento Bela Vista) e de Castelo Branco (Loteamento Rio Marinho).

Esse movimento migratório em busca de trabalho e moradia diminuiu, mas ainda existe em menor número. Os grandes projetos da década 1970 se converteram em um sistema estruturante exportador ligado à mineração, siderurgia, petróleo e gás (Vale, Arcelor Mittal, portos secos, rodovias federais e estaduais, rede ferroviária e em breve Zona Franca, etc.), que continuam a atrair migrantes, contribuindo para o adensamento de assentamentos irregulares e gerando novas ocupações, alimentando e até mesmo agravando a irregularidade no município.

Neste capítulo será apresentado o modelo de regularização fundiária, objeto desta dissertação. Para isso foi utilizada a estratégia do Estudo de Caso, investigação empírica qualitativa que pesquisa os fenômenos dentro do seu contexto real, buscando apreender a totalidade de uma situação de forma a descrever, compreender e interpretar a complexidade do caso concreto, com base nas recomendações de Martins; Theóphilo (2009, p. 61-72).

Partindo da exposição do problema da pesquisa, do recorte do estudo e das proposições, foi definida a estratégia para o Estudo:

1. Problema da pesquisa: as contradições existentes no discurso que cerca a regularização fundiária e à forma como essa política pública tem sido executada no município de Cariacica, especificamente, nos projetos de regularização fundiária promovidos pela iniciativa privada, se concentrado no objetivo único de titulação do lotes, sem apresentação de propostas de melhorias urbanísticas, ambientais e principalmente sociais destinadas à inserção dessa população à cidade;
2. Recorte do estudo: bairros de Bela Vista e Castelo Branco;
3. Proposições: o real interesse na regularização dessas comunidades é absorver um novo nicho de mercado de projetos de arquitetura e engenharia, já que o município não consegue atender essa demanda e que esse modelo de regularização pode provocar consequências não previstas, como a liberação desses imóveis para sua reinserção à lógica de reprodução do capital.

A fim de se construir uma teoria para a explicação do objeto do estudo, inicialmente foi feita uma investigação da realidade social, com coleta de dados e evidências nos bairros Bela Vista e Castelo Branco, em Cariacica, realizada a partir de pesquisas em jornais e outros documentos e nos setores responsáveis pela análise dos processos de regularização fundiária, através dos processos administrativos e entrevistas com servidores.

Para averiguar a situação dos bairros antes, durante e depois de promovidas as regularizações, foram realizadas pesquisas nos processos administrativos, sites e fotos de satélite, assim como visitas aos bairros estudados e entrevistas com moradores, de forma a verificar e comparar a situação pré e pós regularização, verificando alterações promovidas e/ou causadas pelos projetos.

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas baseadas em questionários do tipo fechado, realizados com moradores para identificar o método utilizado pelas empresas para promover e executar os projetos de RF, assim como a participação da população no processo e sua percepção sobre os resultados e impactos da regularização para bairros e habitantes, e com os servidores para verificar as condições institucionais para análise e aprovação dos projetos de RF.

Após a análise dos resultados, compreensão e interpretação do fenômeno estudado, são apresentadas conclusões e recomendações.

### **3.1. Histórico recente da Regularização Fundiária em Cariacica**

O município de Cariacica não possui Plano de Regularização Fundiária, apesar da previsão legal determinada pelo Plano Diretor de Cariacica - PDM, Lei Complementar 018/2007:

**Art. 220** - O Poder Executivo no prazo de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da vigência desta Lei, elaborará e encaminhará para deliberação legislativa os seguintes Planos:

(...)

II - Plano Municipal de Regularização Urbanística e Fundiária;

(...) (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA)

O PDM de Cariacica também determina, no artigo 169, a necessidade de elaboração de regulamentação para o Parcelamento do Solo, o qual deveria ter sido apresentado num prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias após instituição do plano, estabelecendo os parâmetros para aprovação de loteamentos, condomínios urbanísticos, regularização de loteamentos clandestinos e assentamentos existentes, em consonância com as legislações federal e estadual vigentes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2007)

No entanto, enquanto essa lei de parcelamento do solo não fosse elaborada (o que só ocorreu em 2015, com a instituição da Lei Municipal 5.536/2015), o PDM autorizava a gestão municipal a proceder com a regularização dos loteamentos já implantados até 2007 desde que se enquadrassem em pelo menos um dos seguintes requisitos: atendessem aos termos estabelecidos na Lei Municipal 1.749/87<sup>28</sup>; que fossem dotados de pelo menos um equipamento público ou

---

<sup>28</sup> Ver item 2.5.

comunitário ou que fosse apresentado pelo proprietário loteador instrumento de garantia. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA)

No entanto, após a instituição do Plano Diretor de Cariacica, nenhum loteamento foi regularizado até a promulgação da Lei Federal 11.977/2009 que regulamentou a RF em solo nacional, revogando as disposições em contrário.

Em 2011 foi regularizado o loteamento Residencial Novo Brasil, através do decreto municipal Nº. 08 de 28 de janeiro de 2011, a partir de solicitação do loteador. Porém, não há registro nos arquivos do município de que essa regularização tenha sido registrada e, portanto, ainda permanece irregular.

Como já visto no Capítulo 2, houve uma iniciativa da gestão municipal para elaboração do Plano de Regularização Fundiária e outros planos através do PROURB - Programa de Urbanização entre 2012 e 2014, executado por empresa de consultoria contratada através de licitação. Porém esse programa não foi concluído, entregando somente o Plano de Habitação de Interesse Social - PLHIS e um diagnóstico para elaboração do Plano de RF.

Convencionalmente, os projetos de RF de assentamentos urbanos, com as obras de urbanização, registro e titulação dos beneficiários são promovidos pelo poder público, ou a regularização é promovida pelo loteador, mediante requisitos das legislações vigentes.

A sanção da Lei 11.977/2009<sup>29</sup>, que dispunha sobre o Programa MCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, abriu a possibilidade de que outros entes também pudessem promover a regularização dos lotes, como define no artigo 50. (BRASIL, 2009) Em Cariacica observa-se que, baseado nessa possibilidade proposta pela lei, alguns projetos foram promovidos pela iniciativa privada aliada às entidades representativas da sociedade civil, como Associações de Moradores e ONGs.

Entre 2012 e 2016 foram apresentadas diversas propostas para RF de interesse social nesse formato, requerido por associação de moradores e ONGs associadas a empresas privadas para os bairros de Bela Vista, Castelo Branco, Santa Paula,

---

<sup>29</sup> Ver item 1.4.6, no Capítulo 1.

Padre Gabriel, Vista Mar, Vila Merlo e um de interesse específico para Bela Aurora. Desses projetos, somente o de Bela Vista e de Castelo Branco foram finalizados.

Avaliando os processos administrativos que solicitam a regularização fundiária dentro desse modelo, pode-se verificar que eles foram propostos para áreas localizadas, em sua maior parte, em ZEIS consolidadas<sup>30</sup>, que atendiam a exigência legal de infraestrutura urbana e equipamentos públicos definidos pela Lei 11.977/2009, e englobam apenas a titulação dos lotes, não promovendo e nem mesmo propondo melhorias urbanísticas ou ambientais para a área em questão, ou mesmo a implantação de equipamentos públicos. Lotes que ocupavam área de risco ou áreas em faixa de domínio, por exemplo, foram excluídos da Demarcação Urbanística<sup>31</sup>.

Além disso, essas regularizações não previam mecanismos de proteção da população residente, como prazo para impedimento de venda ou limitações para remembramento de lotes, sendo somente o zoneamento, ZEIS, responsável pela limitação de usos e índices urbanísticos, o que pode ocasionar a liberação sem impedimentos dessas áreas para uma futura apropriação dos proprietários de terra e da incorporação imobiliária.

A Regularização Fundiária é um projeto multidisciplinar, e muitos municípios não possuem condições técnicas de elaborar e executar esse projeto, já que muitas vezes não existem em seus quadros funcionais profissionais capacitados para elaboração de projetos e estudos técnicos, equipe e equipamentos de topografia, além de assistentes sociais e advogados, necessitando, dessa forma, recorrer à contratação, o que pode ficar na casa dos milhões, custo que normalmente não cabe nas receitas municipais.

Diante desse cenário, a apresentação de um projeto de RF de um assentamento irregular proposto por uma entidade aparece como a solução dos problemas, já que ao município cabe apenas aprovar. E sendo esses projetos de interesse social, localizados em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, e em áreas que já

---

<sup>30</sup> Assentamento integrado urbanisticamente e dotado de infraestrutura básica, não sendo necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia ou a execução de obras de infraestrutura. No entanto, esse assentamento pode não estar regularizado, e sua população apresentar demandas específicas de equipamentos e serviços públicos. (DENALDI, 2013, p. 117)

<sup>31</sup> Ver item 1.4.6, no Capítulo 1.

possuem a infraestrutura mínima exigida pela Lei 11.977/2009, como no caso dos projetos estudados, não demandariam investimentos adicionais em infraestrutura pelo poder público.

No entanto, no universo de assentamentos irregulares e clandestinos de Cariacica, talvez outros assentamentos devessem ter prioridade na realização desses projetos, seja pela iniciativa pública ou privada, devido a uma maior precariedade urbanística e vulnerabilidade social. Porém o município não avaliou esse aspecto, nem participou na escolha das áreas.

O estudo das RF's de Bela Vista e Castelo Branco podem apontar aspectos importantes que devem ser conhecidos e avaliados pelos técnicos que planejarão, executarão ou somente aprovarão projetos e programas futuros, de forma a mitigar riscos e consequências negativas, prever e potencializar oportunidades e fortalecer os impactos positivos que podem acontecer em função desses projetos.

### **3.2. Investigando o modelo de Regularização Fundiária recente de Cariacica**

Para análise dos projetos de RF executados em Cariacica promovidos por iniciativa de associações de moradores aliados às empresas de construção civil, é importante conhecer o seu mecanismo de funcionamento, que também foi objeto de estudo e será apresentado a seguir.

Uma entidade representativa da sociedade civil, podendo ser uma associação de moradores ou uma ONG, protocola um processo administrativo na prefeitura solicitando a regularização fundiária para um determinado bairro ou parte dele, apresentando o projeto com a demarcação urbanística, delimitando a área da intervenção, o projeto de parcelamento do solo com a divisão de quadras e lotes acompanhados dos respectivos memoriais descritivos, um relatório sobre a infraestrutura do assentamento afirmando que atende aos requisitos da legislação quanto à infraestrutura existente, levantamentos das matrículas das glebas originais, ART/RRT, entre outros documentos.

Esses projetos eram elaborados por uma empresa da área da construção civil, no caso dos dois loteamentos estudados, a empresa executora foi a Flex Engenharia, a qual também foi responsável pelo levantamento topográfico, da situação registral

dos terrenos, dos comprovantes de posse dos moradores e demais procedimentos necessários, além de acompanhar a tramitação do processo na prefeitura e cartório.

Segundo relato de alguns envolvidos nos projetos foi essa empresa que procurou as associações de moradores dos bairros oferecendo o serviço para regularização dos terrenos mediante o pagamento de um valor por lote. A associação de moradores mobilizou a população repassando a informação e os moradores interessados formalizaram um contrato individual com a empresa, que permitiu o parcelamento do valor cobrado em até 10 (dez) vezes em carnê, caracterizando, portanto, uma espécie de financiamento. Segundo informações, os valores cobrados giravam numa média de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais).

Os processos eram analisados pela prefeitura, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEMDUR, hoje Secretaria de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente - SEMDEC. Após a aprovação, essa empresa retirava os projetos e memoriais com carimbos de aprovação e os encaminhava ao Cartório de Registro Geral de Imóveis – RGI para averbação à matrícula da gleba e abertura das matrículas dos lotes e das áreas públicas, caso houvesse. (ver ANEXO III).

Na lei 11.977/2009, não há exigência, mas por similaridade, deveria ser publicado um decreto municipal para a aprovação da regularização fundiária dos loteamentos, assim como são publicados para aprovação de loteamentos. Em pesquisa ao site da PMC, foram encontrados alguns decretos de aprovação de regularização fundiária, mas não para os loteamentos deste estudo.

Os títulos de Legitimação de Posse (ver Anexo I e II) também produzidos pela empresa contratada eram encaminhados à PMC para assinatura do secretário da pasta e do prefeito municipal e, em ato contínuo encaminhados ao Cartório RGI que averbava as legitimações às matrículas dos lotes regularizados. (ver Anexo III).

Esse título de Legitimação de Posse possui força de escritura, sendo aceito por instituições bancárias como garantia para financiamentos, permitindo também a comercialização do imóvel regularizado, a menos que o decreto de aprovação da regularização tenha alguma cláusula impeditiva específica sobre isso, que nesse caso, deverá ser anotada na matrícula do imóvel.

Após cinco anos sem contestações, a Legitimação de Posse será convertida em propriedade mediante solicitação do interessado (ver Anexo III) (BRASIL, 2009).

Ressalta-se que esse procedimento se refere à RF de interesse social, que não possui custas cartoriais.

Em Bela Vista a regularização envolveu um dos quatro loteamentos inseridos no bairro, e em Castelo Branco, envolveu a maior parte do bairro (um loteamento e uma ocupação), conforme pode ser observado na Figura 13, e será detalhado nos itens 3.3 e 3.4.

A escolha dos projetos de regularização fundiária dos bairros Bela Vista e Castelo Branco para este estudo se deveu ao fato de que esses foram os primeiros projetos apresentados segundo esse novo molde, e até o presente momento foram os dois únicos aprovados e com as titulações entregues aos beneficiários. No caso de Bela Vista, as legitimações de posse já foram inclusive convertidas em propriedade, visto já ter passado o prazo de cinco anos estabelecido pela lei<sup>32</sup> (ver ANEXO III).

Ambos os bairros estão localizados na Região 7 (Figura 3) do município de Cariacica, próximos ao limite com o município de Vila Velha, conforme pode ser observado na Figura 18.

Essa Região é formada pelos Bairros Alzira Ramos, Bela Vista, Caçaroca, Castelo Branco, Chácara União, Jardim Botânico, Jardim de Alah, Rio Marinho, Santa Paula e Vista Linda (Figura 14), concentrando 9,6% da população do município, sendo a quarta colocada no ranking populacional, juntamente com a Região 3. A região também se destaca pela alta incidência das situações de precariedade e informalidade habitacional, além de possuir muitas áreas delimitadas como ZEIS e identificadas como zonas de risco. (LATUS CONSULTORIA, 2014, p. 69-70)

---

<sup>32</sup> Lei 11.977/2009, Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

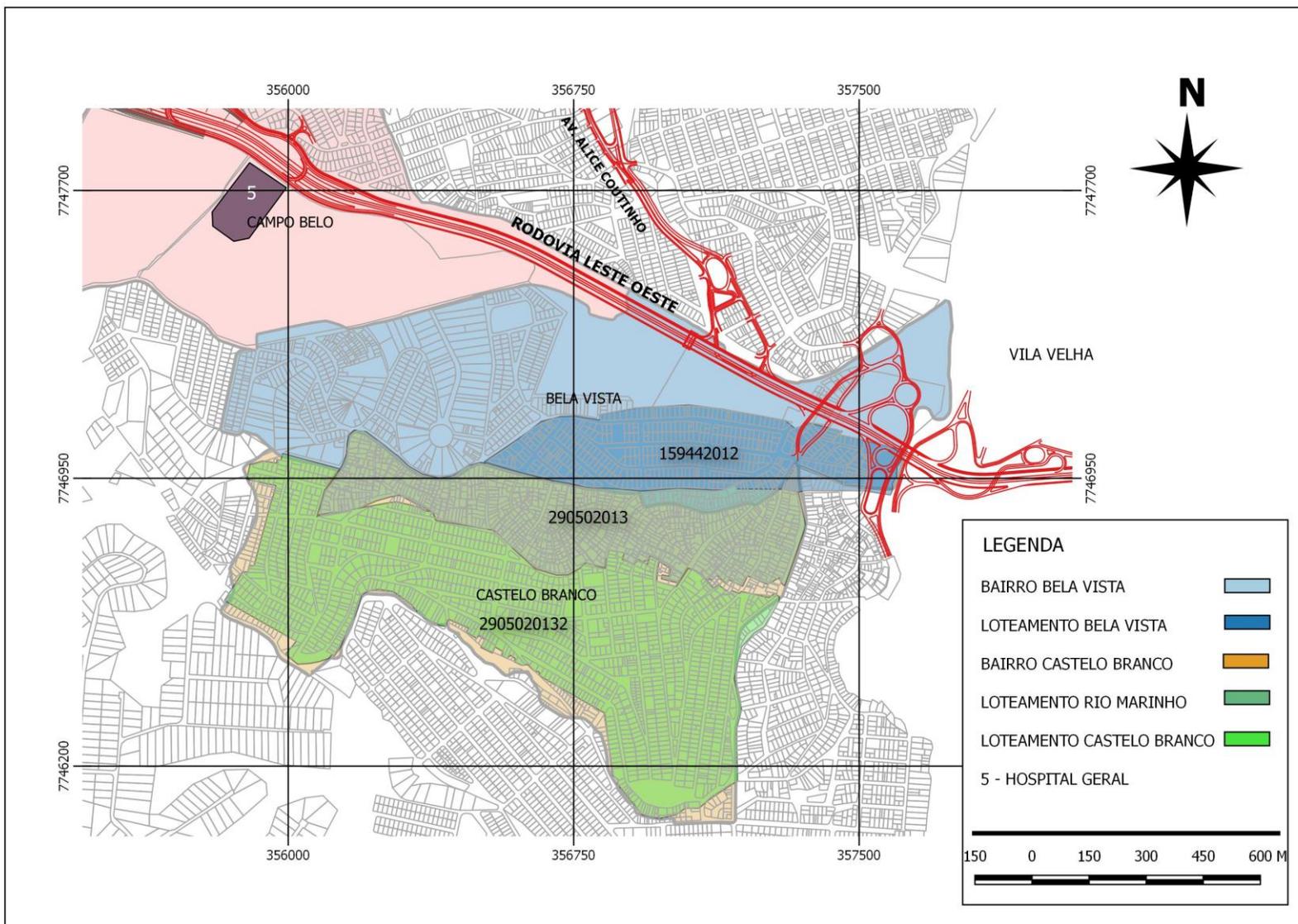


Figura 13 – Loteamentos regularizados nos bairros Bela Vista e Castelo Branco. Os números 159442012 (15944/2012) e 290502013 (29050/2013) referem-se aos números dos processos administrativos na PMC de RF dos loteamentos. Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela PMC.

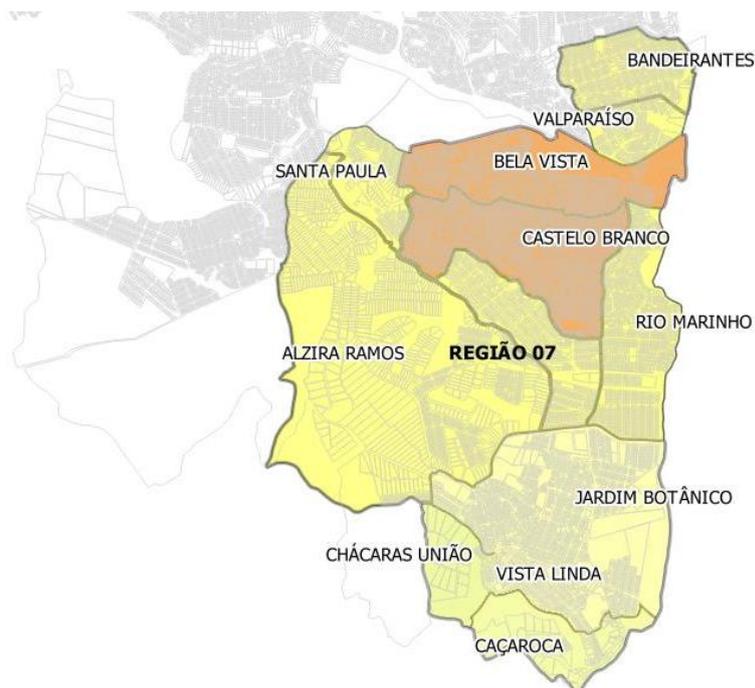


Figura 14 – Região 07. Fonte: Imagem elaborada pela autora baseada nos dados fornecidos pela PMC.

Segundo a Lei Complementar 018/2007, que instituiu o Plano Diretor de Cariacica, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são áreas dentro do perímetro urbano que exigem tratamento diferenciado dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, ocupadas predominantemente por populações de baixa renda; ou áreas que tenham sido objeto de loteamentos e/ou conjuntos habitacionais irregulares, com ausência ou carência de serviços, infraestrutura urbana e acessibilidade inadequada, devendo ser destinadas a programas e projetos especiais de urbanização, reurbanização, regularização urbanística e fundiária.

O PDM estabelece três tipos de Zonas Especiais de Interesse Social, sendo a ZEIS 1 a mais sensível delas, demarcada em áreas públicas ou particulares, ocupadas predominantemente por habitações precárias ou em áreas de risco e habitadas por população de baixa renda, apresentando carência de infraestrutura urbana, serviços, equipamentos comunitários e acessibilidade.

A ZEIS 2 é dotada parcialmente de infraestrutura urbana e a ZEIS 3 é demarcada em áreas não consolidadas, desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, destinadas à implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social.

A demarcação das ZEIS proposta pelo Plano Diretor de Cariacica não envolve apenas um assentamento, loteamento ou bairro, mas um conjunto de assentamentos, em sua maioria informais, que apresentam características territoriais semelhantes, de forma que um bairro pode pertencer a mais de uma ZEIS de modo simultâneo. Essa situação é observada nos bairros em estudo. Bela Vista está inserido em uma ZEIS 2 que continua no bairro Castelo Branco, que também possui uma ZEIS 1 e é cortado por um SUBCENTRO<sup>33</sup>, conforme Figura 17. (GUIMARÃES, 2017, p. 18)

No entanto, como já visto, esses bairros estão localizados numa área privilegiada de Cariacica, apontada como um novo vetor de desenvolvimento e que vem recebendo diversos investimentos públicos, como a Rodovia Estadual Leste-Oeste, ligação com o município de Vila Velha e conexão com o Terminal de Campo Grande, com o Faça Fácil, com o Shopping Moxuara e a BR-262, além do futuro Hospital Geral (Figura 3).

Além disso, um loteamento aprovado recentemente no bairro Campo Belo, denominado Parque Leste Oeste, vizinho aos bairros estudados, promete a atração de investidores e empresas que possam ofertar novas oportunidades de emprego e renda aos moradores locais, assim como promover a vinda de novos moradores para o bairro, conforme opinião do líder comunitário de Bela Vista.

Outro marco importante é a rodovia projetada BR-447, que conectará a Rodovia Leste-Oeste à BR 101 em Viana. Quando essa rodovia ficar pronta, grande parte do transporte de cargas e pessoas que transita pela BR 262 em direção à Vila Velha deverá ser deslocado para o eixo BR-447/Leste-Oeste, o que pode impulsionar novas dinâmicas urbanas na região que impactarão os bairros estudados. (Figura 18).

A região ainda tem acesso à Avenida Alice Coutinho, que faz ligação à BR-262 próximo à Alto Lage, e está na futura rota de acesso à praia de Vila Velha, se tornando atraente ao mercado imobiliário (Figura 3).

---

<sup>33</sup> **Art. 117** – Os SUBCENTROS correspondem às áreas dentro do perímetro urbano, formadas por centros localizados estrategicamente, que têm fortalecida sua identidade e autonomia local e funcional diminuindo assim as viagens e consequentemente o aumento de fluxos nas principais vias.



Figura 15 – Imagem de divulgação do loteamento Parque Leste Oeste, no qual será construído o Hospital Geral de Cariacica, no centro da imagem. Ao fundo, à esquerda, observa-se o bairro Bela Vista. Fonte: Almi – Parque Leste Oeste. Disponível em <https://almi.com.br/listing/parque-leste-oeste/>.



Figura 16 - Imagem de divulgação das obras do loteamento Parque Leste Oeste. Ao fundo, à esquerda, observa-se o bairro Bela Vista, no centro da área terraplanada, observa-se onde será construído o Hospital Geral, e a rodovia em frente é a Rodovia Leste Oeste. Fonte: [www.parquelesteoeste.com.br](http://www.parquelesteoeste.com.br). Disponível em <http://www.parquelesteoeste.com.br/todos/?f=close>

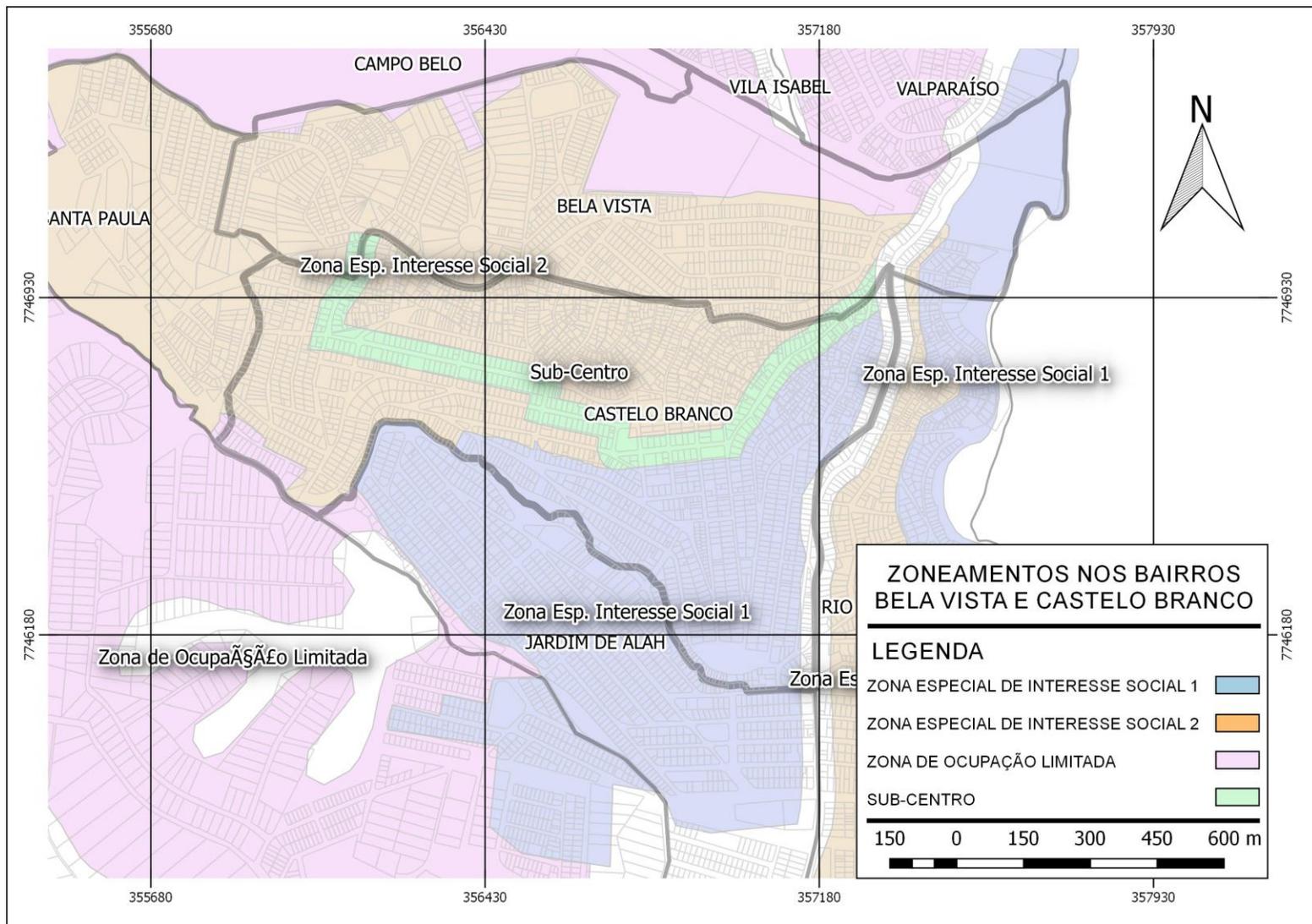


Figura 17 – Zoneamentos que atravessam os bairros Bela Vista e Castelo Branco, conforme Plano Diretor definido pela Lei Complementar 018/2007.

Fonte: Mapa elaborado pela autora com base nos dados cedidos pela PMC.

Essa posição privilegiada dos bairros estudados, próximos a esses vetores de atração, já tem impactado no mercado imobiliário local e pode ter sido um dos incentivadores para a iniciativa de regularização dessas áreas. Segundo reportagem de A Tribuna de 2015, o metro quadrado nos bairros que a Leste-Oeste corta custava em média R\$ 50,00 antes de 2007 e em 2015 já valia R\$ 150,00 e, segundo a reportagem, a tendência era crescer ainda mais. (A TRIBUNA, 2015)

Entretanto, a inserção de grande parte desses bairros em Zonas de Interesse Social, de acordo com o Plano Diretor vigente, dificulta no momento, o uso especulativo dessas regiões, visto que os usos e índices urbanísticos permitidos por esse zoneamento são restritos, diminuindo a capacidade de construção na área, o que desvaloriza o lote. No entanto, o Plano Diretor está em processo de revisão, e sabe-se que haverá mudanças nesses zoneamentos, que apesar de agora terem a situação fundiária regularizada, ainda sofrem com problemas estruturais, indicando que poderá haver mudanças nas dinâmicas econômicas, sociais, urbanísticas e imobiliárias nesses bairros.

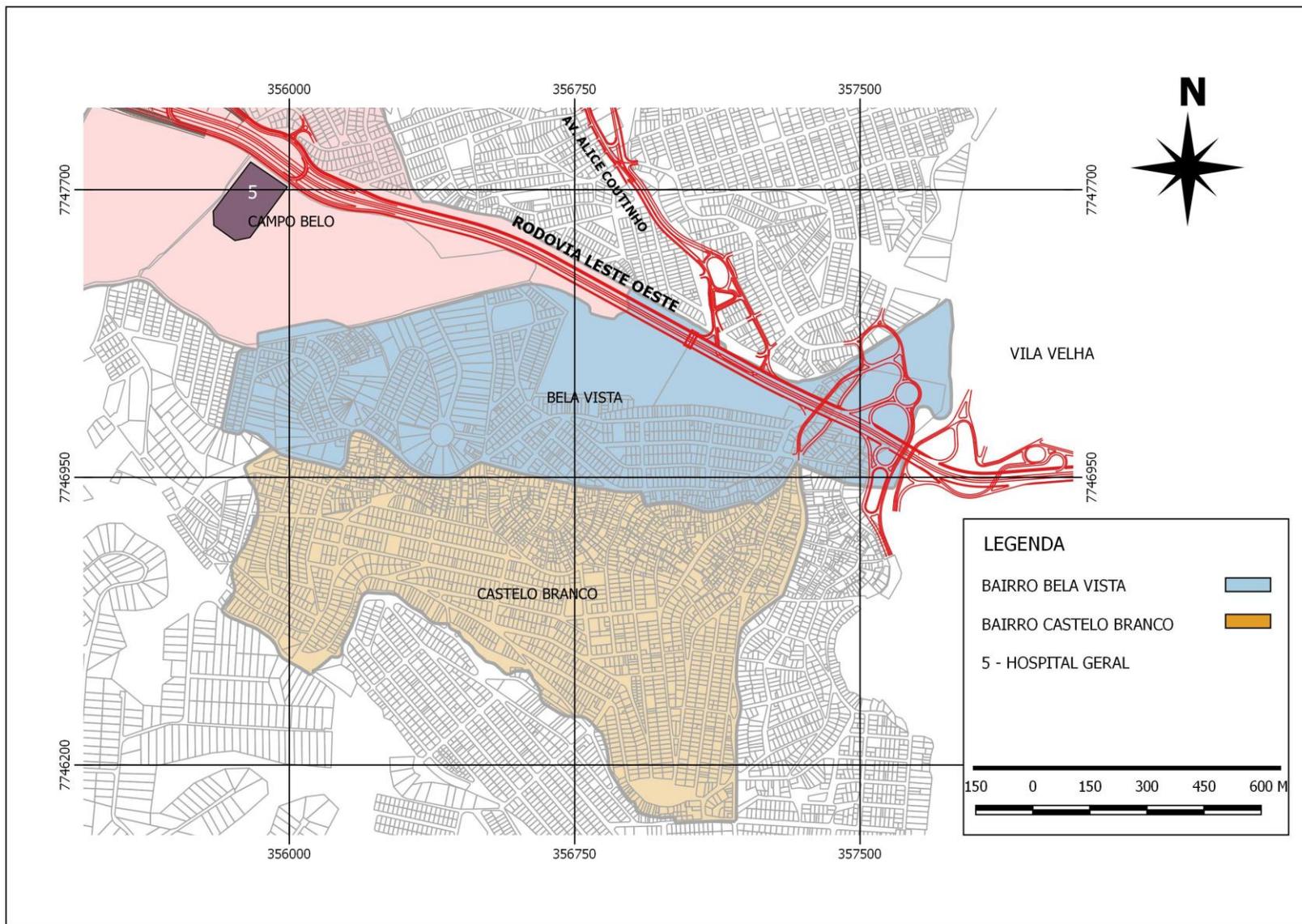


Figura 18 – Bairros de Bela Vista e Castelo Branco, que compõem a Região 7 do município de Cariacica. Fonte: PMC.

### 3.3. A regularização fundiária de Bela Vista

Bela Vista possui esse nome pois, quando ainda não havia casas no bairro, de um dos morros da região dava para ver a Praia de Itaparica e o Convento da Penha.



Figura 19 – Atualmente é possível ver os prédios da orla de Vila Velha a partir da Avenida Aymorés, bairro Bela Vista. Acervo pessoal, 2019.

Duas fazendas marcaram o início de Bela Vista. Elas eram das famílias Lopes e Firme, que foram as primeiras moradoras da área. O Rio Marinho era usado como passagem para escoar a produção das fazendas da região e de outros bairros até a Vila Rubim, em Vitória. No final da década de 1960, as fazendas foram loteadas e na mesma época, outras partes do bairro foram ocupadas por invasões. (A TRIBUNA 2, 2015)

Na foto aérea de 1978 (Figura 20 – b) é possível observar um loteamento já implantado em fase de ocupação, Loteamento Bela Vista, enquanto a foto aérea de 1998 (Figura 20 – c) ilustra esse primeiro loteamento já consolidado além de outros implantados em fase de ocupação: Santa Catarina I, II e III. Percebe-se ainda que em 1998 o Loteamento Bela Vista já contava com pavimentação em parte das ruas.



Figura 20 – Fotos aéreas de 1970 (a), 1978 (b), 1998 (c) e 2012 (d) da área onde atualmente é o bairro Bela Vista, retratam a evolução urbana do bairro.

Fonte: PMC (a, b e d) e site <http://www.veracidade.com.br/?zoom=6&lat=7747106.43117&lon=356537.60536&layers=FFFFTTTTFFFF>.

Acesso em 14/01/2018.

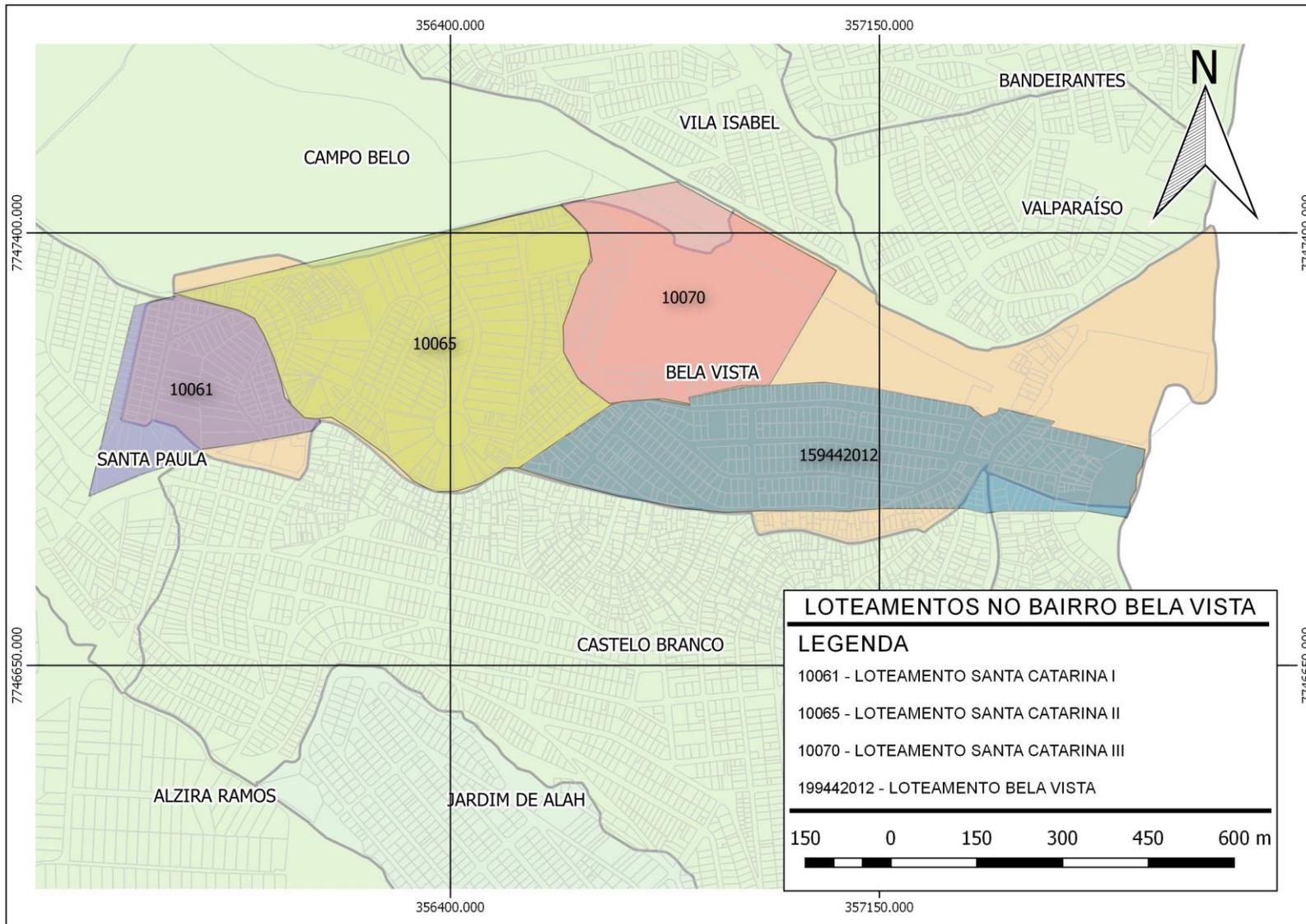


Figura 21 – Loteamentos inseridos dentro dos limites atuais do bairro Bela Vista: Santa Catarina I, II e III e Bela Vista.  
 Fonte: mapa elaborado pela autora com base de dados fornecida pela PMC.

Os limites atuais do bairro Bela Vista, definidos pela Lei Municipal 4.772/2010, que instituiu o Plano de Ordenamento Territorial de Cariacica - POT, abrange os loteamentos Santa Catarina I, II e III (legais) e Bela Vista (irregular), conforme Figura 21, e uma gleba ainda não loteada, além de estar em Zona Especial de Interesse Social 2 (Figura 17). (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2007)

De acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente/PMC, o loteamento Santa Catarina I foi regularizado em 11/11/1988 à luz da lei 1.749/1987, com planta arquivada na PMC sob o número 10-061, possuindo registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis sob a matrícula nº. 13.786, livro 02, pasta 79, com proprietário Bernardo Firme.

O loteamento Santa Catarina II foi regularizado em 14/12/1988, também à luz da lei 1.749/1987, com planta arquivada na PMC sob o número 10-065, com registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis sob a matrícula nº. 13.786, livro 02, pasta 78, com proprietário Bernardo Firme. O loteamento Santa Catarina III foi regularizado em 03/03/1992 conforme a mesma lei dos anteriores, e possui planta arquivada na PMC sob o número 10-070, com registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis sob a matrícula nº. 13.786, livro 02, pasta 121, com proprietária a Imobiliária Universal Ltda. Os três loteamentos são hoje administrados pela Imobiliária Universal.

A lei municipal 1.749/1987 determinava, em seu artigo 2º:

**Art. 2º.** Na regularização o Executivo Municipal deverá levar em conta:

I - A reserva das áreas destinadas ao sistema viário, espaços livres de uso público e implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - A urbanização local, em que os lotes terão uma área mínima de 125,00 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5,00 metros, salvo quando se destinar a loteamento de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social;

III - A perfeita harmonia entre o sistema viário oficial e o do loteamento ou desmembramento;

IV- As faixas de terreno necessárias ao escoamento de águas pluviais e esgotos sanitários.

**§ 1º.** Nos loteamentos já executados, mesmo que apenas parcialmente habitados, as áreas públicas previstas no inciso I, deste artigo, devem atender, no mínimo, as exigências / municipais previstas no Código de Obras em vigor na data da publicação desta Lei, ressalvadas os casos de loteamentos totalmente habitados ou os executados anteriormente a esta Lei e que tecnicamente, sejam catalogados como em situação de irreversibilidade, os quais, terão tratamento específico e serão regularizados de acordo com o projeto já implantado, sem ônus para o Erário Municipal.

**§ 2º.** Nos desmembramentos de lotes decorrentes de loteamentos já implantados até a data de entrada em vigor desta Lei, cuja destinação de áreas, prevista no inciso I deste artigo, tenha sido inferior à mínima prevista

no § 1º do artigo 4º da Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, serão requisitos exigíveis, segundo prevê o parágrafo único do artigo 11 da supracitada Lei Federal, apenas as condicionantes inseridas nos incisos II e III da presente Lei.

Dessa forma, foram flexibilizadas as exigências da lei 6.766/1979 para regularização de loteamentos ou desmembramento ilegais, não autorizados ou executados sem observância das determinações administrativas. Os loteadores dos loteamentos Santa Catarina I, II e III inseridos no bairro Bela Vista, regularizados à luz da lei 1749/1987, foram beneficiados por essa flexibilização.



Figura 22 – Ocupação em área pública e de APP no loteamento Santa Catarina II, regularizado pela Lei 1749/1987, localizado no bairro Bela Vista. Observa-se a falta de infraestrutura e a precariedade das construções. Ao fundo, loteamento Leste Oeste em execução, e vista para o Moxuara. Fonte: Acervo pessoal.

O loteamento Bela Vista, conforme pode-se observar na Figura 20 e na Figura 21, corresponde à área de ocupação mais antiga do bairro, e que ainda permanecia irregular até 2012. O loteamento possui planta arquivada na PMC sob o nº. 10-051, com proprietários Josias G. de Aguiar e Antônio C. Lopes. No entanto o decreto de aprovação do loteamento não foi encontrado, assim como não houve registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis, caracterizando-o como irregular.

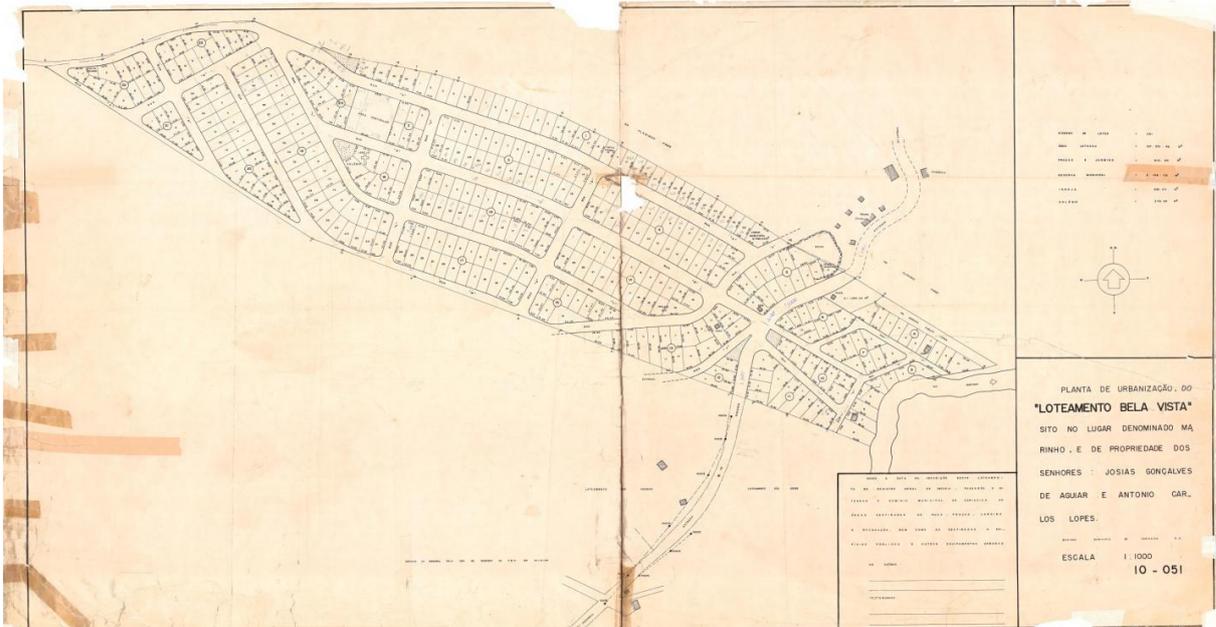


Figura 23 – Planta do loteamento Bela Vista não registrado, arquivada na PMC. Fonte: arquivos PMC.

Em 2012, a Associação de Moradores de Bela Vista protocolou projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social para regularização do loteamento Bela Vista. Conforme retrata a Figura 20 - d, esse assentamento já estava consolidado em 2012, e segundo dados do processo administrativo, o bairro já contava com infraestrutura de água encanada, energia elétrica e parcialmente com pavimentação, elementos necessários, já que a lei 11.977/2009 exigia que existissem pelo menos dois sistemas de infraestrutura para viabilizar a regularização fundiária de um assentamento de interesse social.

O projeto para a regularização fundiária do loteamento Bela Vista envolveu somente a titulação dos lotes, não propondo nenhuma melhoria urbanística ou ambiental.

Segundo o líder comunitário do bairro Bela Vista, que já reside no bairro a mais de 20 anos, houve melhorias durante esse período, porém ele afirma que não percebeu melhoras devido à regularização fundiária dos lotes. O bairro ainda não possui rede coletora de esgoto nem drenagem pluvial, e muitas ruas não possuem pavimentação. Além disso, o bairro também não possui área de lazer, como parques ou praças.



Figura 24 – Rua Tapajós, bairro Bela Vista. Percebe-se esgoto escorrendo à esquerda da foto, e pavimentação precária na rua. Fonte: acervo pessoal, 2019.

Segundo o líder, alguns avanços na infraestrutura parecem estar mais ligados à implantação da Rodovia Leste-Oeste, vizinha ao bairro, visando melhorar os seus acessos.

No entanto, ele afirma perceber que houve melhoria nos imóveis após a regularização. Segundo o líder, os moradores não investiam em suas casas, pois não recuperariam os valores gastos no caso de uma venda. Hoje, os moradores acreditam que as melhorias valorizam a casa. Segundo o entrevistado, essas reformas, valorizando os imóveis, impactaram nos valores de aluguéis, pois os proprietários esperam recuperar seus investimentos.

O líder também disse que antes da regularização existiam muitas casas à venda, e hoje essa oferta diminuiu, assim como houve valorização dos imóveis.



Figura 25 – Imóvel à venda no bairro Bela Vista. O cartaz anuncia o fato de o terreno ser escriturado como um item de valorização do imóvel. Fonte: acervo pessoal, 2019.

O imóvel da Figura 25 está situado em uma rua com pavimentação precária, desprovida de rede de coleta de esgoto sanitário e de drenagem de águas pluviais. Apesar de no lote em questão já existir uma casa simples edificada, ao compará-lo com um lote vendido no loteamento Vista de Vitória, localizado em Tucum, próximo à Itacibá, que se encontra em fase de execução e será entregue com toda a infraestrutura exigida pela legislação, inclusive pavimentação em PVS, constata-se que houve uma grande valorização dos lotes em Bela Vista. Esse novo loteamento possui como diferencial a localização, com vista para a baía de Vitória, para o Santuário de Santo Antônio e vista panorâmica de Cariacica, além de possuir duas áreas verdes em seu território e seus lotes estão sendo vendidos, em média, pelos mesmos R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

O entrevistado relata ainda que não percebeu migração de moradores deixando o bairro, e acredita que haverá um fluxo de novos moradores para Bela Vista devido aos empreendimentos anunciados no loteamento Leste-Oeste, buscando morar mais próximo às novas oportunidades de trabalho.

Ele também relata que houve abertura de novos pontos comerciais, assim como melhoria e ampliação dos existentes, porém ainda restritos ao investimento dos próprios proprietários. Como exemplo, mostrou alguns prédios que foram ampliados e reformados e uma loja de materiais de construção na Avenida Aymorés, que passou por ampliação e reforma, englobando ainda a construção de um prédio nos andares superiores, como pode ser observado na Figura 27.



Figura 26 – Imagem do Loteamento Vista de Vitória, no bairro Tucum, que devido aos diferenciais de paisagem, áreas verdes e proximidade com a capital, além de ser entregue com toda a infraestrutura definida pela legislação, o preço de venda de seus lotes equiparam-se aos preços encontrados no bairro Bela Vista. Fonte: <https://www.ogiroes24horas.com.br/2017/08/imobiliaria-e-construtora-universal.html>

A Regularização Fundiária é mais do que a titulação, como vimos nos capítulos anteriores, mas o estudo do bairro Bela Vista nos mostra que os demais aspectos, urbanístico, ambiental e social não foram tratados.

Na visita ao bairro, assim como na fala do entrevistado, é possível perceber que de fato a regularização fundiária do bairro Bela Vista não teve o propósito de trazer melhorias na infraestrutura e equipamentos públicos, visando somente a titulação dos lotes. Não se pode negar a importância da legalização da propriedade para os moradores, que seguros com a posse de seus imóveis, podem investir em melhorias que impactarão diretamente na sua qualidade de vida e no desenvolvimento econômico do bairro, como argumentado pela exposição de motivos da MP 759/2016.

Mas os moradores podem interferir do lote para dentro. As melhorias urbanas tão necessárias para garantia do lote urbanizado ainda demandam mobilização da população e de suas lideranças comunitárias, visto a incapacidade do município de atuar em todo o território, marcado pela precariedade de infraestrutura.

Sendo o processo de regularização de Bela Vista recente, ainda não foi possível verificar consequências perversas advindas da regularização e apropriação pelo

mercado, apesar de já ser possível verificar um interesse do capital na região, através de melhorias que impactarão na valorização dos imóveis, no aumento dos aluguéis que poderão acarretar na seleção dos habitantes do bairro, e no aparecimento de novos pontos comerciais, inclusive já atentos aos polos geradores de atração no entorno do bairro que poderão trazer novos moradores e usuários.



Figura 27 – Loja de Material de Construções localizada na Avenida Aymorés, entre os bairros Bela Vista e Castelo Branco, que passou por ampliação e melhorias após a regularização dos lotes. Fonte: acervo pessoal, 2019.

### **3.4. A regularização fundiária de Castelo Branco**

Castelo Branco era uma fazenda de propriedade de Hugo das Chagas Trindade, que loteou as terras por volta de 1970. Inicialmente o loteamento foi chamado de Santa Bárbara, e depois ganhou o nome atual em homenagem ao ex-presidente Humberto de Alencar Castelo Branco. (A TRIBUNA, 2010)

Quando os primeiros donos dos lotes chegaram ao local não havia ruas, somente pasto. Em 1978, Castelo Branco era um loteamento recém-criado, onde pedaços de

madeira mostravam onde começavam e terminavam os lotes (Figura 29 - f). Quando ainda não havia comércio no bairro, os moradores iam até outros bairros fazer compras, como no Rio Marinho, onde também pegavam ônibus, já que nenhuma linha passava por Castelo Branco. (A TRIBUNA, 2010)

Em 1980, o bairro recebeu energia elétrica e a rua principal, a Celestino de Almeida foi calçada. Em 1988 foi inaugurada a Escola Estadual Joana Maria Silva, primeira instituição de ensino do bairro, que atualmente é municipalizada. (A TRIBUNA, 2010)

Hoje Castelo Branco engloba os antigos loteamentos Rio Marinho, Santa Paula I (registrados), e o assentamento ao norte, ocupado irregularmente, conforme podemos observar na Figura 28. Possui três zoneamentos cortando seu território: Subcentro, ZEIS 1 e ZEIS 2 (Figura 17).

Observa-se na Figura 29 - g, que em 1998 todas as áreas do bairro já estão ocupadas, e em 2012 conforme Figura 29 - h, o bairro já está todo consolidado. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2007)

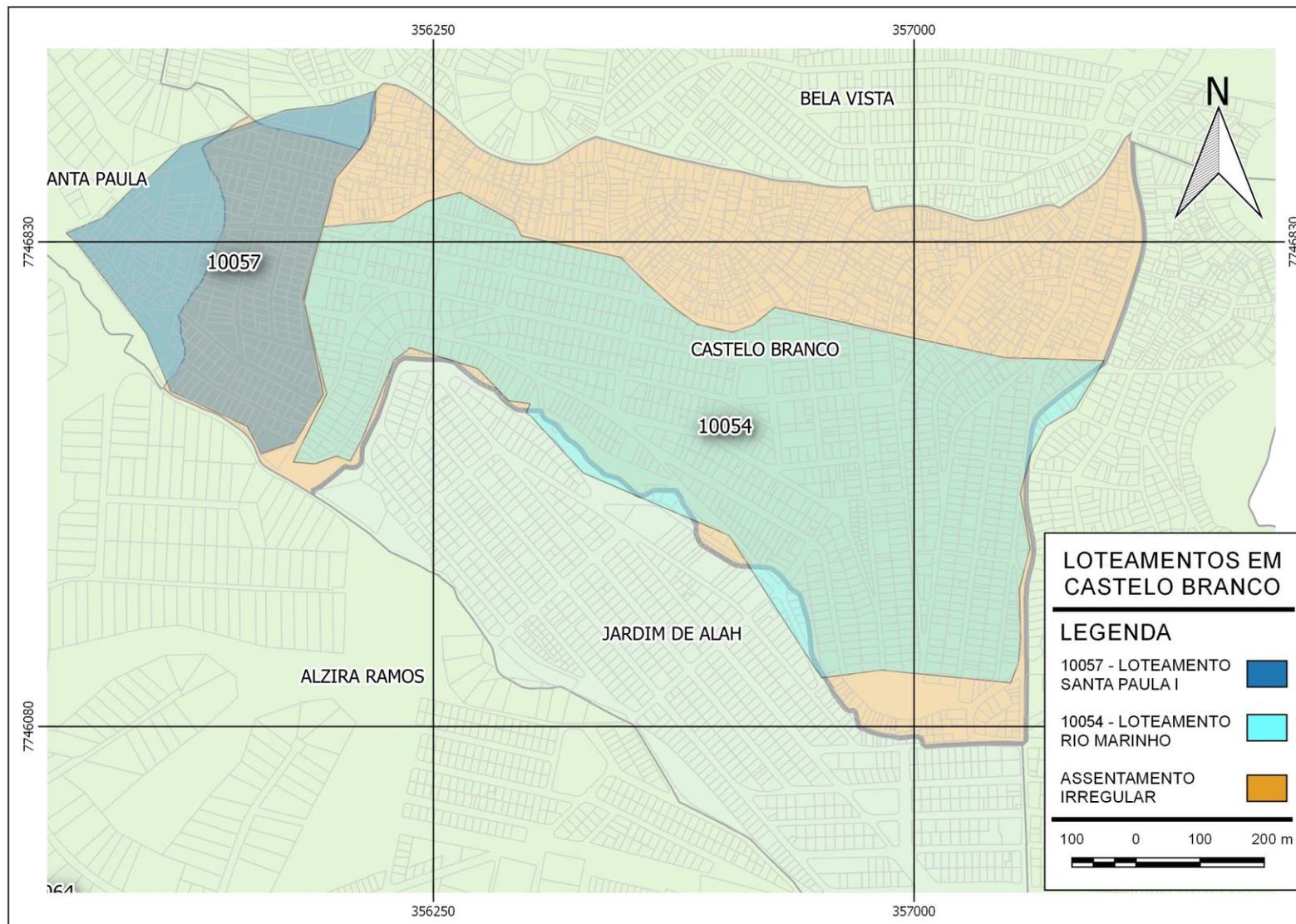


Figura 28 – Loteamentos inseridos nos limites do bairro Castelo Branco após o Plano de Ordenamento Territorial: Parte de Santa Paula I (10057) e Rio Marinho (10054). As demais áreas são ocupações irregulares. Fonte: Mapa elaborado pela autora com base nos dados cedidos pela PMC.

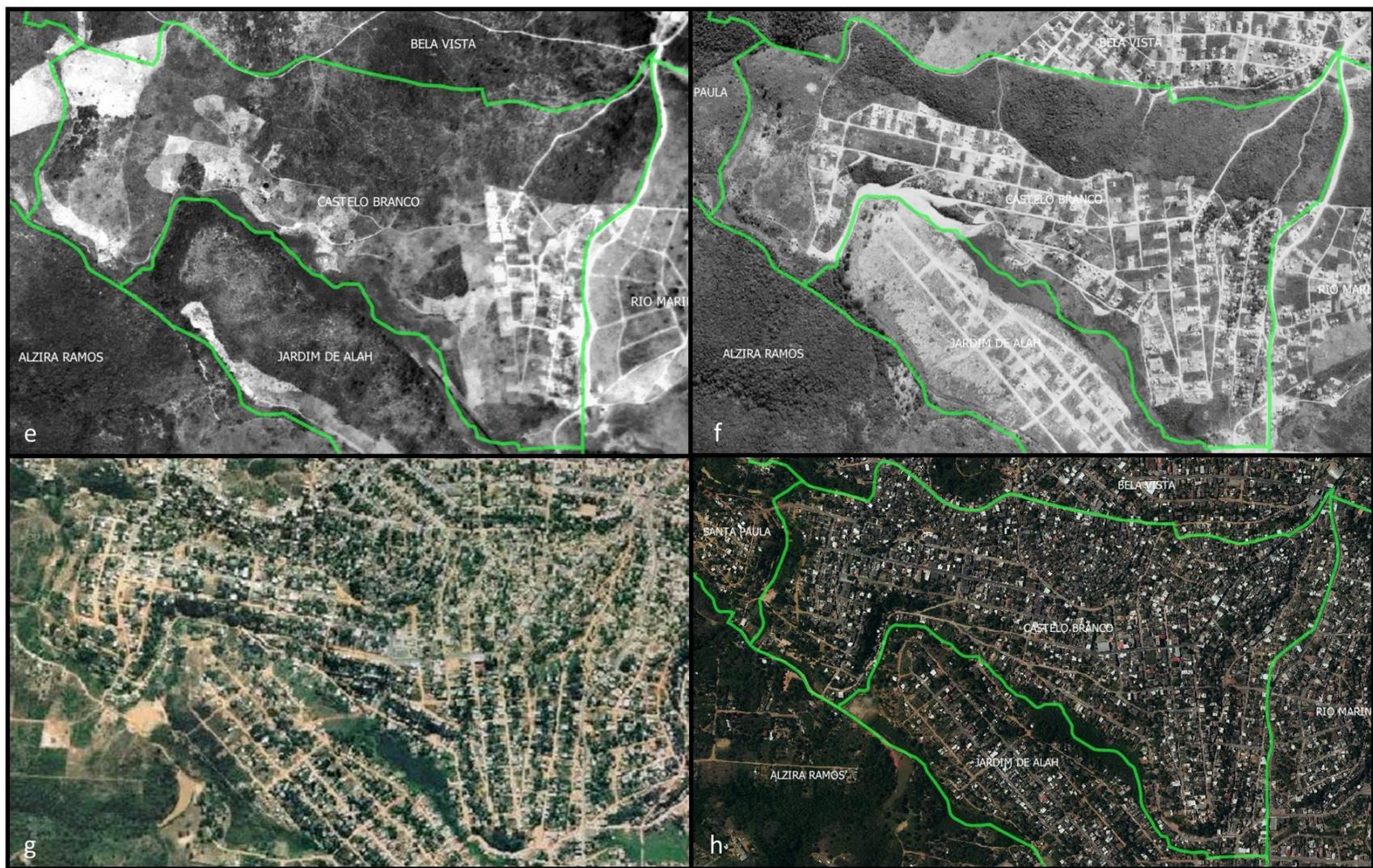


Figura 29 – Fotos aéreas de 1970 (e), 1978 (f), 1998 (g) e 2012 (h) da área onde atualmente é o bairro Castelo Branco retratam a evolução urbana do bairro. Fonte: PMC (e, f e h) e site <http://www.veracidade.com.br/?zoom=6&lat=7747106.43117&lon=356537.60536&layers=FFFFTTTTTTTT>. Acesso em 14/01/2018.

O loteamento Rio Marinho, de propriedade de Hugo das Chagas Trindade, foi regularizado em 27/11/1988, com planta arquivada na PMC sob nº. 10-54 (Figura 30), está registrado no Cartório de Registro de Imóveis de Cariacica sob matrícula, nº 17080, livro 2.

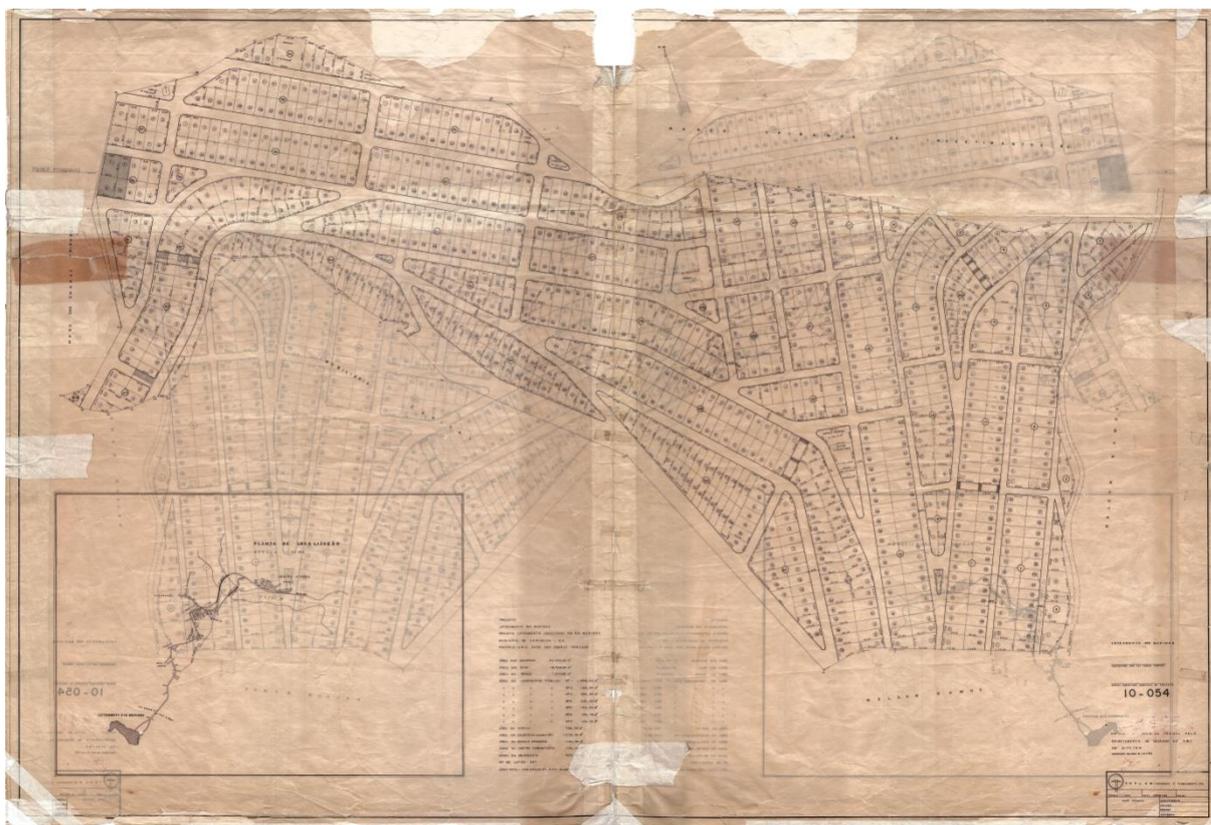


Figura 30 - Planta arquivada na PMC do Loteamento Rio Marinho, aprovado em 1988. Fonte: PMC.

Esse loteamento foi regularizado à luz da lei municipal 1.749/1987 que, conforme já visto anteriormente, autorizava o município a promover a regularização dos loteamentos ou desmembramento ilegais diante da flexibilização de algumas exigências postas pela Lei 6.766/1979, beneficiando os loteadores. Por exemplo, conforme quadro de áreas na planta do loteamento, a área doada ao município totaliza 127.750,90m<sup>2</sup>, o que equivale a 29,09% da área parcelada, valor inferior aos 35% determinados na lei federal 6766/1979 (BRASIL, 1979).



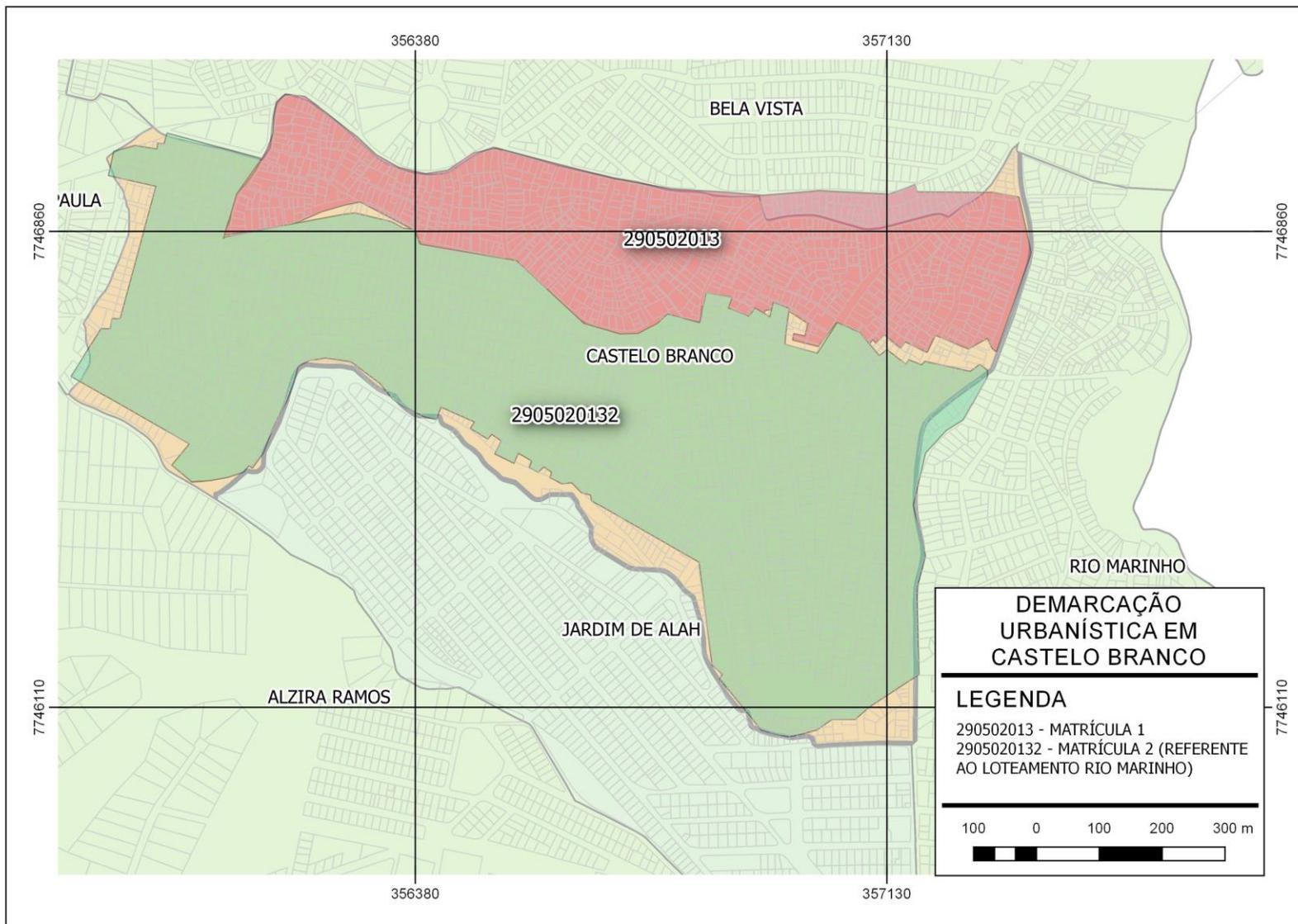


Figura 32 – Foram definidas duas demarcações urbanísticas para a regularização de Castelo Branco, devido a área estar registrada em duas matrículas.  
 Fonte: Mapa elaborado pela autora baseado em informações cedidas pela PMC.

Não é possível afirmar os motivos que levaram ao uso do instrumento da Regularização Fundiária de forma inadequada. Talvez a pesquisa tenha sido feita de forma incompleta, não identificando que já existia um loteamento registrado. No entanto, um diagnóstico social, no qual é procedida uma entrevista com os beneficiários, certamente identificaria que muitos moradores já possuíam escritura. Pode-se especular que a "falha" ocorreu no intuito de regularizar lotes desmembrados, ou promover a transferência de registro de propriedade sem a necessidade de pagamento de ITBI<sup>34</sup>, de taxa para escritura, taxa para registro, etc., visto que para a regularização de assentamentos de interesse social não há cobrança de taxas e impostos cartoriais, conforme Lei 11.977/2009.

Ao mesmo tempo, também houve falha na análise do projeto por parte da prefeitura, visto que a sobreposição não foi identificada previamente. A falha pode ter ocorrido devido a diversos fatores, como: falta de conhecimento do corpo técnico sobre regularização fundiária; alta rotatividade dos técnicos, já que a grande maioria é de cargos comissionados, e ao município não desenvolver projetos de regularização fundiária, sobretudo após a lei 11.977/2009, sendo os projetos de regularização fundiária, especialmente os elaborados pelo setor privado, uma grande novidade.

Segundo informações da SEMDEC/PMC, já surgiram problemas devido a essa dupla averbação, e em alguns processos administrativos, a averbação da regularização fundiária foi cancelada nesses casos, permanecendo o registro anterior. A regularização fundiária de Castelo Branco foi aprovada em 2013 e sendo a conversão de posse para propriedade possível após 5 (cinco) anos, mediante solicitação do beneficiário, conforme determina a Lei 11.977/2009, é possível que em breve surjam novos conflitos devido a essa sobreposição de registros.

Oficialmente o projeto de regularização fundiária para o bairro Castelo Branco foi executado de forma semelhante ao de Bela Vista. A Associação de Moradores de Castelo Branco mobilizou a população, que firmou contrato particular com a empresa que ofereceu os serviços, no caso em tela, também a Flex Engenharia.

Em entrevista com alguns moradores, verificou-se que nem todos tiveram conhecimento do processo, e muitos não participaram. Ressalta-se ainda que a RF

---

<sup>34</sup> Imposto de Transmissão de Bens Imóveis.

regularizou toda a área delimitada pela Demarcação Urbanística, excluindo-se os lotes que não atendem aos requisitos da legislação (lotes registrados, e aqueles com área acima de 250 metros ou com uso não residencial). Ou seja, os lotes dos moradores que não firmaram contrato com a empresa também foram regularizados, e nesses casos, ficaram registrados em nome do proprietário da gleba original. Para regularizar essa situação, o morador deverá abrir um processo de usucapião.

Além disso, muitos moradores relataram divergências entre as dimensões de seus lotes e as dimensões descritas nas Legitimações de Posse, apontando inclusive, em plenária de reunião da Associação de Moradores de Castelo Branco realizada em 23 de março de 2019, falhas no levantamento dos dados dos imóveis e dos proprietários. (ANEXOS IV e V)

Assim como Bela Vista, não foram percebidas pelos moradores melhorias devido à regularização fundiária dos lotes. O bairro ainda não possui rede coletora de esgoto nem drenagem pluvial, e muitas ruas não possuem pavimentação.

Existe uma única área de lazer no bairro, a Praça da Conquista (Figura 33), que possui uma quadra poliesportiva, um coreto, um posto policial, um playground e uma academia popular. Segundo o trabalho de Guimarães (2017, p. 29) esses equipamentos públicos não apresentam uma infraestrutura adequada para sua utilização, o que reforça a necessidade de intervenções que atendam às demandas de lazer da população, que segundo Censo 2010, contava com quase dez mil habitantes, aspecto que não foi trabalhado pelo projeto de regularização fundiária.

Além disso, o bairro sofre com o alto índice de violência e vulnerabilidade social de crianças e jovens, conforme pesquisa Relatórios de Ocupação Social (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2017), na qual Castelo Branco foi incluído devido estar entre os 25 (vinte e cinco) bairros do estado com maior registro de homicídios de 2010-2014, situação que faz parte da rotina dos moradores.

Nesse contexto, o projeto de regularização não alterou a situação urbanística do bairro, visto que não propôs nenhuma melhoria urbanística, assim como não alterou a situação social e de segurança de seus moradores, já que não viabilizou instalação de equipamentos públicos voltados à segurança, ao lazer, nem propôs programas de educação, emprego e renda à população.



Figura 33 - Praça Conquista, em Castelo Branco.  
Fonte: Geobases/PMC.



Figura 34 – Avenida principal que limita os bairros Bela Vista, à direita e o bairro Castelo Branco, à esquerda. Fonte: acervo pessoal.

Assim como Bela Vista, foram verificadas melhorias nas casas, através da autoconstrução, possivelmente em função da segurança jurídica da posse após a regularização. Mas assim como em Bela Vista, ainda não é percebido um interesse imobiliário no bairro. Na verdade, essas dinâmicas ainda estão em andamento, já que a Rodovia Leste-Oeste acabou de ser inaugurada, o Hospital Geral ainda não foi executado e o bairro ainda sofre com problemas de infraestrutura e violência, que afastam o mercado. Além disso, o zoneamento ZEIS ainda impõe limitações no uso e ocupação do solo, desvalorizando os terrenos visto a baixa capacidade construtiva, situação que pode mudar a partir da aprovação do novo Plano Diretor, em análise pela Câmara Municipal.

### **3.5. Considerações sobre o modelo de regularização fundiária de Bela Vista e Castelo Branco**

Um programa é o conjunto de projetos coordenados entre si de forma articulada e dinâmica e que visam objetivos comuns, podendo ter vida própria isoladamente. (VIANA VARGAS, 2005, p. 9) Regularização fundiária, portanto, pode ser considerado um programa, pois envolve diversos projetos, entre eles os projetos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos, coordenados entre si, com o objetivo comum de garantir além da segurança da posse dos moradores, a sua inserção física e social à cidade legal e urbanizada.

Nesse sentido, a regularização fundiária executada em Cariacica nos bairros estudados não pode ser considerada um programa, visto que só atuou em uma área, a jurídica, que se restringe à titulação dos lotes. Por isso, em todo o estudo a regularização fundiária foi designada como um projeto.

Para aprovação de programas ou projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social, o requisito estabelecido pela lei 11.977/2009 é a localização dos assentamentos em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Ao mesmo tempo, ao demarcar esse zoneamento em áreas degradadas, ocupadas por população em situação de vulnerabilidade social, ambiental e fundiária, subentende-se que o município quer dar prioridade para investimentos públicos, objetivando a melhoria daquela área seja em projetos de infraestrutura, seja em projetos habitacionais e de serviços públicos, visando melhorar a qualidade de vida dessa população.

Além disso, ao delimitar uma área como ZEIS, reforça a intenção de preservar a moradia dessas populações naquela área, visto que esse zoneamento impõe limitações no uso e ocupação do solo, desvalorizando os terrenos, devido manter uma baixa capacidade construtiva, funcionando como uma proteção para essas comunidades e repelindo a especulação imobiliária. Portanto, manter essas áreas recém-regularizadas como ZEIS até que toda essa transformação se conclua é um aspecto importante que deve ser observado pela gestão municipal.

Outra questão importante nos programas de regularização fundiária é o diagnóstico social. Em curso ministrado pelo Estado sobre regularização fundiária em 2016, como ação do Programa Morar Legal (MARIANELLI; GAZOLLA; FUKUDA, 2016), foi ressaltada a necessidade de haver uma pesquisa de diagnóstico social realizada por assistentes sociais, que entrevistariam todos os moradores da área a ser regularizada, além de fornecer esclarecimentos aos beneficiados sobre o processo. É recomendado que esse diagnóstico aconteça em duas etapas: a primeira de forma preliminar, que serviria para identificação dos moradores residentes naquele momento, fornecendo informações como número de moradores, tempo de moradia no local, necessidade de vagas em escolas, situação econômica, entre outras, visando fundamentar as decisões do agente público.

Como qualquer processo executado pelo poder público, a regularização fundiária também é um processo moroso, devido às limitações institucionais e a complexidade do procedimento, podendo levar anos até sua conclusão. Portanto, nesse período, podem acontecer novas ocupações e por isso essa etapa de pré-diagnóstico tem um caráter preliminar.

Já o diagnóstico, que aconteceria quando há confirmação de que o projeto será executado, além do caráter de “congelamento” da ocupação que será regularizada, fará uma coleta mais minuciosa das informações dos beneficiários. Além disso, através das pesquisas para diagnóstico é possível identificar famílias em situação de vulnerabilidade social que devem ser assistidas por setores competentes da gestão. (MARIANELLI; GAZOLLA; FUKUDA, 2016)

Avaliando as regularizações fundiárias promovidas nos bairros Bela Vista e Castelo Branco, verificam-se várias falhas, entre elas a ausência das pesquisas de diagnóstico que não foram executadas pela empresa, nem cobradas pelo corpo

técnico da prefeitura. Ou seja, a parte social, tão importante em uma regularização fundiária não foi trabalhada.

Como observado anteriormente, essa falha institucional ocorre principalmente devido à falta de conhecimento do corpo técnico sobre regularização fundiária. O estado, que possui *know-how* sobre regularização, já tendo inclusive executado alguns programas no município inclusive, somente fez uma capacitação com os técnicos municipais em 2016, no âmbito do programa estadual Morar Legal, que forneceria assistência técnica aos municípios que tivessem a iniciativa de regularizar assentamentos precários em seu território. Nos cursos, verificou-se que a maioria dos municípios do estado possuía limitações técnicas, de pessoal e financeiras semelhantes.

Apesar da criação de leis que promovam e facilitem a regularização de assentamentos irregulares, ao analisar essas RF realizadas em Cariacica, observa-se que a falta de preparo do corpo técnico das gestões municipais são um obstáculo para que esses projetos sejam efetivados de forma assertiva, assim como a falta de recursos e a redução de financiamentos que inviabilizam o planejamento de novos programas.

Dessa forma, a regularização fundiária, seja executada pela gestão, seja por iniciativa popular ou privada ainda é um grande desafio para os municípios.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A intensa migração de trabalhadores para a RMGV atraída pelas oportunidades de emprego e buscando a moradia necessária para a reprodução da sua força de trabalho, processo que ainda existe, porém em menor número, favoreceu e continua favorecendo o crescimento desordenado do solo urbano, facilitado pela oferta de imóveis destinados a essa população de menor renda, ou seja, com preços menores devido a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos e por processos de ocupação informal da terra, aliados à omissão e às limitações institucionais da gestão municipal.

O processo acelerado de urbanização e desenvolvimento desordenado das cidades, sem um planejamento prévio, resultou nesse cenário de irregularidades na configuração do espaço urbano, expondo a segregação do território legal aos que podem pagar pela terra urbanizada, e ilegal, aos que não possuem renda suficiente para adquirir um lote regular.

Lucrou-se com loteamentos legais, e lucrou-se ainda mais com loteamentos clandestinos e irregulares, culminando na explosão de uma malha urbana marcada pela "lógica da desordem" e pela desigualdade social, parte dela em regiões que hoje se valorizam devido a investimentos públicos, e nas quais o capital imobiliário e o financeiro ficaram impedidos de se reproduzir.

Até o advento da lei 6.766/79, as prefeituras não dispunham de instrumentos que permitissem a diminuição dessa irregularidade através da regularização desses parcelamentos ilegais, salvo se provocassem ação para obrigar o loteador a efetuar o registro do loteamento, conforme o Decreto-Lei 58/1937, que poderia não contemplar as obras de infraestrutura, já que esse dispositivo legal não obrigava o loteador a executá-las.

Como visto no decorrer do estudo, entre avanços e retrocessos ao longo dos anos, algumas iniciativas a fim de reduzir a irregularidade fundiária em Cariacica foram adotadas. No âmbito municipal, o Código de Obras de 1971, a Lei de Regularização de 1987, a tentativa de elaboração de um Plano de RF em 2014, comissões para análise de projetos de RF em 1990, 2014 e 2018, o Plano Diretor de 2007 e a Lei de Parcelamento do Solo de 2015. No âmbito estadual, projetos para urbanização de

Porto de Santana na década de 80, regularização de Nova Rosa da Penha iniciada em 1982, Vila Oásis em 2017, entre outros; e o Programa Morar Legal em 2016. Na esfera federal, as Leis 6.766/1979, a CF/88, Estatuto das Cidades de 2001, Lei 11.977/2009, MP 759/2016 e Lei 13.465/2017 forneceram instrumentos para promover a regularização de assentamentos.

A partir das novas legislações, a regularização fundiária de assentamentos precários ocupadas pela população de baixa renda surge como um programa fundamental para inclusão desses moradores, beneficiando-os com a segurança da posse de sua moradia, a através dela, com o acesso a crédito para melhoria de sua habitação, além da possibilidade de melhorias urbanísticas e instalações de serviços e equipamentos públicos em seu bairro.

Ou seja, através de um programa de regularização fundiária, em tese, essa comunidade passaria a integrar o restante do território da cidade, se tornando visível para a gestão municipal e garantindo aos moradores o direito constitucional à moradia digna e à cidadania.

Dentre as iniciativas para regularização das ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos, observou-se em Cariacica um modelo de RF que se espalhou no município a partir de 2012, e que encontrou legitimidade na Lei 11.977/2009, hoje revogada pela Lei 13.465/2017.

No entanto, o discurso de inclusão e cidadania aos cidadãos foi concretizado em parte. Com uma justificativa de proporcionar desenvolvimento econômico do município, devido à arrecadação com taxas e impostos e estímulo da economia através de financiamentos e compra de materiais de construção, em aproximação com a teoria de Hernando de Soto, esses novos projetos pouco se diferenciam dos projetos do passado (regularizados através da Lei Municipal 1.749/1987), que visavam somente a emissão de títulos, muitas vezes para beneficiar mais os loteadores do que os habitantes. Quais serão as consequências para a cidade e seus moradores?

O objetivo do estudo foi pesquisar possíveis implicações e consequências desse formato de regularização fundiária aplicada em Cariacica por meio da iniciativa privada, levantando os aspectos por trás da escolha das áreas, aliados às lacunas e limitações institucionais do município.

Observou-se que a aparição de grupos ligados à construção civil operando seletivamente em áreas de oportunidade da cidade, com autonomia na condução do projeto de regularização, haja vista os interesses políticos e o despreparo do poder público nessa temática, podem indicar um novo movimento de transformação do capital, produzindo a mercadoria, terra legalizada, a partir de uma lucrativa mercadoria de outro período, a terra ilegal. Com o uso de artifícios, muitas vezes com a participação/omissão do poder público, ou se aproveitando de suas limitações, essas terras são lançadas novamente no jogo imobiliário urbano, reintegrando à sociedade de consumo espaços que antes não estavam disponíveis.

E nesse jogo, até a população pode estar sendo manipulada, pois ao apoiar esse modelo de regularização, que trará regularidade ao seu lote, poderá se tornar vítima do capital e retornar à situação de ilegalidade caso não consiga arcar com os novos encargos da terra legalizada.

Os projetos estudados nos bairros Bela Vista e Castelo Branco são recentes, de 2012 e 2013, e ainda não foi possível verificar toda essa dinâmica, visto que esses processos ainda estão em curso, pois a Rodovia Leste-Oeste foi parcialmente inaugurada em janeiro, o Loteamento Leste-Oeste, promessa para a atração de novos investimentos para a região ainda está em obras, o Hospital Geral ainda não começou a ser construído e o bairro continua sofrendo com problemas estruturais e sociais.

No entanto, foi possível perceber alguns indícios como a valorização dos imóveis que, mesmo localizados em rua sem esgoto e drenagem, são negociados com valores equivalentes aos de um loteamento que será entregue com toda infraestrutura exigida pela lei, e alguns itens de diferenciação, como pavimentação, áreas verdes e vista para a baía de Vitória, aspectos que proporcionam renda diferencial ao lote. Os moradores também perceberam aumento nos valores de aluguéis e relacionaram com a intenção de resgatar os investimentos em melhorias despendidos pelos moradores nas edificações, motivados pela garantia da posse de seus imóveis.

Nesse sentido, o diferencial dos loteamentos estudados é a localização, já percebida pela população. Às margens de um eixo de mobilidade metropolitano e próximo a marcos importantes do município, a implantação de toda essa infraestrutura, ou seja,

o trabalho social que produz o solo urbano gerou diferenciações dessa área da cidade em relação a outras, acentuando a valorização dos imóveis, mesmo que simples e fruto de autoconstrução.

Por outro lado, grande parte dos bairros está em ZEIS, zoneamento necessário para viabilizar a regularização de assentamentos de interesse social, mas que impõe limitações no uso e ocupação do solo, desvalorizando os terrenos devido à baixa capacidade construtiva. Apesar disso, a localização em ZEIS não priorizou os bairros estudados para o recebimento de investimentos públicos, de forma que essas áreas ainda possuem muitas demandas de melhorias na infraestrutura urbana, como pavimentação, rede de drenagem e de esgoto e na segurança, devido ao alto índice de violência e vulnerabilidade social de crianças e jovens, sobretudo no bairro Castelo Branco.

No entanto, o PDM passou por processo recente de revisão em 2017, e encontra-se atualmente em análise pela Câmara Municipal. Na proposta encaminhada inicialmente, boa parte do território desses loteamentos deixará de ser ZEIS e passará a ser ZOL<sup>35</sup> (Zona de Ocupação Limitada), que ainda indica a precariedade na infraestrutura, mas aumenta a capacidade construtiva dos lotes, situação que pode provocar mudanças nas dinâmicas dos bairros, apontando outro indício de interesse nessas áreas.

Aliado a isso, há o despreparo do corpo técnico das gestões municipais, que é um obstáculo para que os projetos sejam efetivados, além da falta de recursos que inviabilizam o planejamento de novos programas, se configurando em um grande desafio para os municípios. Nesse sentido, o Estado promoveu capacitação sobre RF para os municípios em 2016, buscando prover aos técnicos municipais conhecimento para o desenvolvimento de programas de RF. Porém, a maioria dos municípios que receberam a capacitação não teve nem a chance de utilizar os novos

---

<sup>35</sup> As Zonas de Ocupação Limitada são áreas dentro do perímetro urbano que apresentam grande demanda por infraestrutura urbana e com sistema viário impondo limites à ocupação. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2007). A minuta de lei que está na câmara divide a ZOL em duas categorias, ZOL 1, áreas predominantemente adensadas, onde ainda existe demanda por algum tipo de infraestrutura, e ZOL 2, constituída por áreas pouco adensadas e constituídas por vazios urbanos propícia ao adensamento desde que implantada a infraestrutura necessária para implantação dos empreendimentos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2017)

conhecimentos adquiridos, pois com a revogação da 11.977/2009 e a alteração do marco legal da RF no final de 2016, houve uma paralisação desses esforços.

Além disso, observou-se que nos projetos estudados o município foi coadjuvante, senão figurante no processo, visto que muitas de suas atribuições não foram efetivadas, parte em função dessa falta de conhecimento e preparo que, aliados a um procedimento novo, acarretou em falhas nos projetos, que podem vir a impactar no futuro dessas comunidades.

A nova Lei 13.465/2017 operou mudanças no marco legal da regularização fundiária, visando à desburocratização dos projetos de RF e dando um enfoque especial à concessão de títulos de propriedade, centrando-se numa lógica de mercado. A lei exige a implantação de toda a infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, um avanço em relação à Lei 11.977/2009. No entanto, basta a confecção de um cronograma de obras para garantir a aprovação, não havendo previsão de sanções para o seu descumprimento, possibilitando inclusive que este seja executado após o término da Reurb, abrindo espaço para que as demais melhorias não sejam efetivadas.

Considerando os projetos realizados pela iniciativa privada, após a descoberta desse novo nicho de negócios, a nova lei não traz novas obrigações além das já impostas pela lei 11.977/2009, visto que essas empresas buscam assentamentos consolidados, já se enquadrando nas exigências mínimas de infraestrutura definidas pela legislação.

Nesse sentido, a preparação dos municípios, com uma legislação municipal eficiente, como um Plano de Regularização Fundiária que defina as áreas prioritárias para regularização e os critérios e regras a serem observados; preenchimento de quadro técnico multidisciplinar para atuação nos planos e, sobretudo, capacitação desses técnicos para o planejamento, elaboração, análise e execução de programas de regularização fundiária promovidos pelo próprio poder público ou pela iniciativa privada, juntamente com a capacitação da população beneficiada para compreensão e participação consciente nesses processos, são fatores fundamentais para a implantação de um programa que garanta a posse, a qualificação do ambiente urbano e a redução da desigualdade social.

Não se pode negar os avanços alcançados em relação à regularização de assentamentos precários, porém a intenção de integrar os seus moradores à cidade legal ainda está longe de ser concretizada, como pode ser verificado nos bairros estudados.

Dessa forma, conclui-se que seria necessário o monitoramento por um período maior para verificar um possível agravamento dos indícios verificados, ou o surgimento de outras consequências positivas ou negativas para os bairros e seus moradores em função da regularização dos terrenos, das novas dinâmicas no entorno desses bairros e das alterações propostas na revisão do PDM que ainda não foi aprovado.

## BIBLIOGRAFIA

A GAZETA. Cariacica vai regularizar lote., Vitória-ES, p. p.9, c.1-3., 16 ago. 1990. Disponível em:

<[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160812\\_aj07492\\_loteamento2\\_usodosolo\\_1982\\_1998.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160812_aj07492_loteamento2_usodosolo_1982_1998.pdf)>.

A GAZETA. Crise política em Cariacica: desde 1980 só dois prefeitos concluíram mandato.

**Gazeta online**, Vitória, 04 jul. 2016. Disponível em:

<<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2016/07/crise-politica-em-cariacica-desde-1980-so-dois-prefeitos-concluiram-mandato-1013955407.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

A TRIBUNA 2. Fazenda dos Lopes deu origem ao bairro., Vitória, ES, p. p.9, c.2-5., jul.

2015. Disponível em:

<[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161104\\_aj22348\\_bairro\\_belavista\\_cariacica.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161104_aj22348_bairro_belavista_cariacica.pdf)>.

A TRIBUNA. Folia de Reis fortalece cultura e atrai moradores., Vitória, ES, p. p.9, c.2-5., abril 2010. Disponível em:

<[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160607\\_aj00845\\_bairro\\_castelobranco\\_cariacica.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160607_aj00845_bairro_castelobranco_cariacica.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

A TRIBUNA. Rodovia Leste-Oeste pronta em 2017., Vitória/ES, p. p.23, c.1-5., agosto 2015. Disponível em:

<[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161205\\_aj23128\\_rodovia\\_lesteeoste.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161205_aj23128_rodovia_lesteeoste.pdf)>. Acesso em: 2018 jan. 22.

AMADEI, V. D. A.; PEDROSO, A. G. D. A.; FILHO, R. W. D. B. M. **Primeiras Impressões sobre a Lei nº. 13.465/2017**. São Paulo: Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2018.

BARBOSA, F. M. **Comunidades eclesiais de base na história social da Igreja: Cariacica (1973-1989)**. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, p. 193. 2007.

BEVILÁQUA, C. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Ltda, v. v. III., 1950.

BRASIL. Decreto-Lei Nº. 58, 10 Dezembro 1937. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 28 agosto 2018.

BRASIL. Decreto-Lei Nº. 9.760, 05 setembro 1946. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 1979. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**, 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Medida Provisória Nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001, 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Lei Nº. 11.977, 07 de julho de 2009. **http://www.planalto.gov.br**, 2009. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 25/02/2018 fev. 2018.

- BRASIL. Exposição de Motivos - Medida Provisória Nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Câmara dos Deputados**, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. **http://www.planalto.gov.br**, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 2018 fev. 25.
- CAMPOS JUNIOR, C. T. **A construção da cidade**. Vitória: Florecultura, 2002. 192 p. ISBN: 85-88909-07-3.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. [S.l.]: Paz e terra, 1983.
- CAU/BR, DATAFOLHA. **Pesquisa Maior diagnóstico sobre arquitetura**. [S.l.]. 2015.
- CORREIO POPULAR. Andrezza fala sobre cidades de Porte Médio., Vitória, ES, 20-26 janeiro 1984, p.2, c.2-3., p. p.2, c.2-3., 20-26 janeiro 1984. Disponível em: <[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160912\\_aj11155\\_planejamentourbano\\_cpm.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160912_aj11155_planejamentourbano_cpm.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- CORREIO POPULAR. Um século de políticas e problemas. **Correio Popular**, Vitória, p. 12, 28/06 a 04/07 1991. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/333030>>. Acesso em: 25 fevereiro 2018.
- DAUD, S. D. S. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009. Dissertação (Mestrado em Direito)**. Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão. 2015.
- DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 97-126.
- DERENZI, L. S. Biografia de uma ilha., 1965.
- DOIMO, A. M. **Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Social**. Petrópolis: Vozes, 1984. 116 p.
- FERNANDES, F. P. **Participação popular e Plano Diretor Municipal (PDM): estudo de caso de Cariacica**. Universidade Federal do Espírito Santo, UFES. Vitória, p. 165. 2010.
- FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização. [S.l.]: [s.n.]. 2005. p. 1-20.
- FERREIRA, R. F. C. F. Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/42/teses/818065.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.
- FONSECA, M. D. L. P.; TAVARES, H. C. A questão Fundiária e a Política Habitacional no Brasil. In: \_\_\_\_\_ **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. [S.l.]: [s.n.], 2013. p. 249-266.
- GUIMARÃES, A. B. **Espaço de lazer inclusivo: projeto de praça em área urbana periférica no bairro Castelo Branco - Cariacica/ES**. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário Faesa. Vitória, p. 63. 2017.
- IBGE. Panorama Cariacica. **IBGE**, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/cariacica/panorama>>. Acesso em: 25 fev. 2019.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Programa CPM/BIRD - Subprojeto Vitória: Fichas de projeto**. Vitória, p. 241. 1980.

- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Elaboração da política de desenvolvimento urbano para o município de Cariacica: Assentamentos urbanos do município de Cariacica**. Governo do Estado do Espírito Santo; Ministério do Interior; Prefeitura Municipal de Cariacica. Vitória, p. 72. 1982.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES 2. Mercado de Terras e mercado imobiliário em Cariacica. In: NEVES, I. J. D. S. **Elaboração da política de desenvolvimento urbano para o município de Cariacica**. Vitória: [s.n.], 1982. p. 35.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Regularização Fundiária - Guia de orientação para áreas urbanas de ocupação consolidada**. Vitória, ES. 2007.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Relatório de Ocupação Social, 2017. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5674>>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. 1ª. ed. São Paulo: 34 Ltda, 2009. 320 p. ISBN 978-85-7326-429-6.
- LATUS CONSULTORIA. **Plano de Regularização Fundiária de Cariacica - Diagnóstico**. PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Cariacica. 2014.
- LEMOS, A. M. Modernização econômica e conflito social na década de 1980. In: RIBEIRO, L. C. M., et al. **Modernidade & Modernização**. Vitória: Edufes, 2015. p. 282.
- LENCIONI, S. Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea. **Confins Online**, 19 mar. 2012. Disponível em: <URL : <http://journals.openedition.org/confins/7424>>. Acesso em: 11 jan. 2018. DOI : 10.4000/confins.7424.
- LEONELLI, C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979. Tese de doutorado**. Universidade de São Paulo. São Carlos. 2010.
- LIMA, L. B. D. A verbação de Registro do Imóvel – O que é e como fazer? **Cartório de Registro de Imóveis**, 2019. Disponível em: <<https://cartorioregistrodeimoveis.com.br/blog/averbacao-do-imovel-como-fazer/>>. Acesso em: 10 fevereiro 2019.
- LOURENÇO, T. C. B. **Cidade Ocupada**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. 232 p. Dissertação de Mestrado.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A política na favela. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 699-716, OUT/NOV/DEZ 2011.
- MARIANELLI, M. T. M.; GAZOLLA, ; FUKUDA,. **WORKSHOP DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. ESESP. Vitória. 2016.
- MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997.
- MARICATO, E. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 06 jun. 2016.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013:2016.
- MARICATO, E. E. A. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: \_\_\_\_\_ **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000:2007. p. 121-192.

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2, ed. ed. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN ISBN 978-85-224-5568-3.

MARTINS, J. D. S. **O Cativo da terra**. Sao Paulo: Hucitec, 1986. 157 p.

MARX, K. A Assim Chamada Acumulação Primitiva. In: \_\_\_\_\_ **O Capital**: Crítica da Economia Política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Nova Cultural, v. 1, 1988.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. A função social da cidade e da propriedade: Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. In: \_\_\_\_\_ **Cartilha 6ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: [s.n.], 2016.

MORETTO, S. S.; SOMENSI, S. Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Sua regularização no Município de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 23, p. 304, 2009.

MOSTAFAVI, M. **Urbanismo Ecológico**. [S.l.]: GG, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2010, Agosto 2010. ISSN ISBN: 978-972-9219-79-5. Disponível em: <file:///E:/Material%20Clara%2021.12.2018/ONU/Relatorio\_ODM\_2010.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 28 dez. 2018.

PARANHOS, A. M. R. O Registro Público do Título de Posse como fator inicial e essencial para a superação da Informalidade Territorial Urbana. **Revista de Administração Municipal - MUNICÍPIOS - IBAM**, n. 279 - Ano 58, p. 5-15, Janeiro/Fevereiro/Março 2012.

PERUZZO, D. **Habitação**: Controle e Espoliação. São Paulo: Cortez, 1984.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Lei 546 de agosto de 1971, 27 agosto 1971. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/L5461971.html>. Acesso em: 2018 janeiro 05.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Decreto Nº. 814, de 13 de dezembro de 1983, CARIACICA, 1983. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/D8141983.html>. Acesso em: 27 fev. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Lei Nº. 1.749, de 06 de julho de 1987., 1987. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/L17491987.html>. Acesso em: 05 jan. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Decreto Nº. 482, de 15 de agosto de 1990., 1990. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/D4821990.html>. Acesso em: 20 fev. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Lei 3.492 de 31 de dezembro de 1997, Cariacica, 31 dezembro 1997. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/L34921997.html>. Acesso em: 25 fevereiro 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Lei Nº. 3.487 de 31 de dezembro de 1997. **Prefeitura Municipal de Cariacica**, Cariacica, 31 Dezembro 1997. Disponível em:

<<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/L34871997.html>>. Acesso em: 25 fevereiro 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Lei Complementar Nº. 18 de 31 de maio de 2007, 2007. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/C182007.html>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Decreto Nº. 65, de 27 de agosto de 2008., Cariacica, agosto 2008. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/D652008.html>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Agenda Cariacica - Cultura: Diagnósticos e Construção de Cenários, Cariacica, p. 165, 2012. Disponível em: <[http://www.cariacica.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/Agenda\\_Cultura.pdf](http://www.cariacica.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/Agenda_Cultura.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. LEI Nº. 4.953, de 30 de agosto de 2012., 2012. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/html/L49532012.html>>. Acesso em: 25 fevereiro 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. **Conheça Cariacica - História**, 2015. Disponível em: <<http://www.cariacica.es.gov.br/turismo/conheca-cariacica/historia/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Minuta do PDM. **Planos da Cidade e do Meio Ambiente**, 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cariacica.es.gov.br/planos/>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. 271 p. ISBN ISBN 978-85-85445-69-0.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, fevereiro 2006. 199-210.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, L. F. D. “Doses” de liberdade: mercado de trabalho, ocupações e escolarização no Rio de Janeiro (1870-1888). **Politeia: História e Sociedade**, Vitória da Conquista, v. 9, 2009. 239-269.

SCUASSANTE, P. M. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? **Âmbito Jurídico, Rio Grande**, 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6652](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6652)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, E. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 255-291. ISBN: 85-7308-619-X.

SOUZA, M. L. D. **A prisão e a ágora**: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TURRADO, V. **Racionalidade, resistência e especulação no espaço urbano: a Política de Regularização Fundiária no Brasil (Rio de Janeiro) e na Argemntina (Buenos Aires)**. Rio de Janeiro. 2012.

VIANA VARGAS, R. **Gerenciamento de Projetos**: estabelecendo diferenciais competitivos. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Braspot, 2005. ISBN 85-7452-208-2.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

ZANOTELLI, C. L.; FERREIRA, F. C. O espaço urbano e a renda da terra. **GeoTextos**, 10, julho 2014. 35-58.

ZANOTELLI, CLAUDIO LUIZ et al. A renda da terra na Região Metropolitana da Grande Vitória - ES - Brasil. **Confins [En ligne]**, 25 outubro 2014. ISSN DOI : 10.4000/confins.9738. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/9738>>. Acesso em: 14 novembro 2018.

ANEXO I

LEGITIMAÇÃO DE POSSE DO LOTEAMENTO BELA VISTA

  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação*  
*Gerência de Regularização Urbana*



**TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE COM FORÇA DE ESCRITURA**

O **MUNICÍPIO DE CARIACICA**, inscrito no CNPJ sob o nº 27.150.549/0001-19, com sede à Rodovia BR 262, Km 03, Praça Marechal Deodoro, s/nº, Trevo de Alto Lage, Cariacica-ES, representada neste ato pelo seu Prefeito Municipal **HELDER IGNACIO SALOMÃO**, brasileiro, casado, prefeito, portador da Carteira de Identidade nº [REDACTED] SSP/ES e do CPF/MF sob o nº [REDACTED], residente e domiciliado à Rua da [REDACTED] São Geraldo, Cariacica-ES, doravante aqui denominado simplesmente **CONCEDENTE**, tendo em vista o procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social de que trata o processo administrativo nº 15944/2012 e Auto de demarcação Urbanística da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Gerência de Regularização Urbana, através do presente e na melhor forma de direito, **CONCEDE** o presente **TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE COM FORÇA DE ESCRITURA** do imóvel constituído pelo **Lote nº [REDACTED] da Quadra [REDACTED]** com área de 812,39m<sup>2</sup> (oitocentos e doze metros e trinta e nove decímetros quadrados), situado no lugar denominado Bairro Bela Vista, no município de Cariacica-ES, possuindo as seguintes características e confrontações: medindo pela frente 24,70m confrontando-se com a Estrada Principal, medindo pelos fundos 28,17m confrontando-se com os Lotes [REDACTED] e [REDACTED], medindo pelo lado direito 28,31m confrontando-se com o Lote [REDACTED] e finalmente medindo pelo lado esquerdo 32,26m confrontando-se com o Lote [REDACTED], devidamente matriculado no Registro de Imóveis do 1º Ofício de Cariacica a [REDACTED], brasileiro, solteiro, administrador de empresas, portador da carteira de identidade nº [REDACTED]; e do CPF sob o nº [REDACTED], residente e domiciliado no imóvel objeto deste instrumento, denominado(a) **CONCESSIONÁRIO(A)** na condição de detentor(a) da posse direta sobre o referido imóvel, nos termos do art. 59 da Lei nº 11.977/2009, o(a) Legitimado(a) declara para todos os fins e efeitos civis e criminais que não é concessionário(a), foreiro(a) ou

— 1 —

CARTÓRIO FRANCISCO TEIXEIRA  
CAMPO BELLO  
CARIACICA - ES  
Cartório que esta cópia reproduzida é fiel ao original autêntico. Registrado no Livro de Lei nº 892/04, Vila Velhas-ES, 13/05/2018. Inscrito no Registro de Imóveis nº 12.58 - RG14010201

proprietário(a) de outro imóvel urbano ou rural, que não foi beneficiado(a) anteriormente com outro título de legitimação de posse e que não teve reconhecido(a) anteriormente o direito à usucapião de imóveis de áreas urbanas, declara ainda que utiliza o referido imóvel para sua moradia e de sua família.

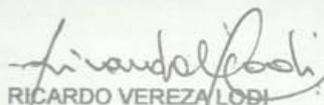
Fica eleito o Foro da Comarca de Cariacica-ES, para dirimir quaisquer dúvidas e questões oriundas deste instrumento, com renúncia expressa de outro por mais privilegiado que seja ou venha a ser.

E, por estarem assim justos e convencionados, assinam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Cariacica-ES, 14 de Novembro de 2012

  
HELDER IGNÁCIO SALOMÃO  
PREFEITO



  
RICARDO VEREZA LODI

SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

NOME E ASSINATURA DO BENEFICIÁRIO

**Cartório do 1º Ofício de Cariacica**  
Rua Pio XII, 36 - 1º andar - Campo Grande - CEP 29146-290 - Cariacica - (27) 2123-4700  
Eduardo Basso Antero - Oficial - e-mail: cartorio@cart1oficio.com.br

Protocolo nº 98166 em 23/01/2013  
Natureza: Escritura Pública  
Anotações:  
R-1146.623 em 05/02/2013

Procedimento Governamental  
Escritura Autorizada

Emolumentos R\$ 0,00  
TOTAL R\$ 0,00

Consulte autenticidade em [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)



Cartório do 1º Ofício de Cariacica - 3 (uma? cópia?)  
Este documento é uma cópia e reprodução fiel do original autenticado  
de acordo com o Art. 78-V da Lei 8.933/94 - Vila Velha-ES. 13/88/281  
de validade: 49 58 - 11UN2U7L

Eduardo Basso de Silva - Escrivão  
Selo: 824566 C.N.T.311.84874 - consulte autenticidade em [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)  
Emolumentos: R\$ 2,87 Encargos: R\$ 8,35 Total: R\$ 11,22

SELO DO CARTÓRIO COM SELA DE AUTENTICIDADE PARA PROTEÇÃO DO DOCUMENTO

## ANEXO II

### LEGITIMAÇÃO DE POSSE DO LOTEAMENTO CASTELO BRANCO



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação*  
*Gerência de Regularização Urbana*

**TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE COM FORÇA DE ESCRITURA**

O MUNICÍPIO DE CARIACICA, inscrito no CNPJ sob o nº 27.150.549/0001-19, com sede a Rodovia BR 262, Km 03, Praça Marechal Deodoro, s/nº, Trevo de Alto Lage, Cariacica-ES, representada neste ato pelo seu Prefeito Municipal GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR, brasileiro, casado, prefeito, portador da Carteira de Identidade nº [REDACTED] e do CPF/MF sob o nº [REDACTED], residente e domiciliado à Rua [REDACTED], Cariacica-ES, doravante aqui denominado simplesmente CONCEDENTE, tendo em vista o procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social de que trata o processo administrativo nº 29050/2013 e Auto de demarcação Urbanística da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Gerência de Regularização Urbana, através do presente e na melhor forma de direito, CONCEDE o presente TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE COM FORÇA DE ESCRITURA do Imóvel constituído pelo Lote nº [REDACTED] da Quadra [REDACTED] com área de 348,74m<sup>2</sup> (trezentos e quarenta e oito metros e setenta e quatro decímetros quadrados), situado no lugar denominado Bairro Castelo Branco, no município de Cariacica-ES, possuindo as seguintes características e confrontações: medindo pela frente 12,50m confrontando-se com a Rua [REDACTED], medindo pelos fundos 15,31m confrontando-se com os Lotes [REDACTED] e [REDACTED], medindo pelo lado direito 25,00m confrontando-se com o Lote [REDACTED], e finalmente medindo pelo lado esquerdo 25,18m confrontando-se com os Lotes [REDACTED] e [REDACTED], devidamente matriculado no Registro de Imóveis do 1º Ofício de Cariacica a [REDACTED], brasileira, solteira, do lar, portadora da carteira de identidade nº [REDACTED] e do CPF sob o nº [REDACTED] residente e domiciliada no imóvel objeto deste instrumento, denominado(a) CONCESSIONÁRIO(A) na condição de detentor(a) da posse direta sobre o referido imóvel, nos termos do art. 59 da Lei nº 11.977/2009, o(a) Legitimado(a) declara para todos os fins e efeitos civis e criminais que não é concessionário(a), foreiro(a) ou proprietário(a) de outro imóvel urbano ou rural, que não foi beneficiado(a) anteriormente com outro título de legitimação de posse e que não teve reconhecido(a)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

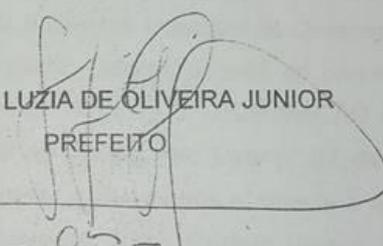
*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação*  
*Gerência de Regularização Urbana*

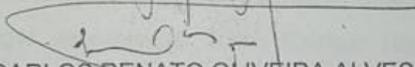
anteriormente o direito à usucapião de imóveis de áreas urbanas, declara ainda que utiliza o referido imóvel para sua moradia e de sua família.

Fica eleito o Foro da Comarca de Cariacica-ES, para dirimir quaisquer dúvidas e questões oriundas deste instrumento, com renúncia expressa de outro por mais privilegiado que seja ou venha a ser.

E, por estarem assim justos e convencionados, assinam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Cariacica-ES, 13 de Dezembro de 2013

  
GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR  
PREFEITO

  
CARLOS RENATO OLIVEIRA ALVES  
SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

NOME E ASSINATURA DO BENEFICIÁRIO

**Cartório do 1º Ofício de Cariacica**

Rua Pio XII, 36 - 1º andar - Campo Grande - Cariacica - ES - CEP 29146-290 - Tel.: (27) 2123-4700  
Oficial: Evandro Sarto Antonio - E-mail: cartorio@cartorio.com.br

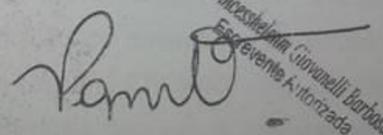
Registro de Imóveis - Protocolo nº 11136t em 02/02/2015

Natureza: Instrumento Particular - Legitimação de Posse

Anotações:

B 1153.149 em 03/03/2015



  
Princesa Helena Guimarães Barbosa  
Escritor(a) Autorizada

Emolumentos R\$ 0

Encargos: R\$ 0,00

TOTAL R\$ 0

Selo: 022806.ODX1208.04545

Consulte autenticidade em [www.ties.jus.br](http://www.ties.jus.br)

ANEXO III

CERTIDÃO DE ÔNUS COM AVERBAÇÃO DA  
LEGITIMAÇÃO DE POSSE E DA CONVERSÃO EM PROPRIEDADE

**Cartório de Imóveis de Cariacica - ES**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**CERTIDÃO**

Ficha: 01  
Matrícula: 46623

CERT

SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE CARIACICA-ES  
LIVRO 2 - REGISTRO GERAL

Cartório  
1º Ofício

46.623      01F

**IMÓVEL:** LOTE DE TERRENO Nº [REDACTED] ( [REDACTED] ), DA QUADRA Nº [REDACTED], MEDINDO 812,39M<sup>2</sup> (OITOCENTOS E DOZE METROS E TRINTA E NOVE DECÍMETROS QUADRADOS), SITUADO NO LOTEAMENTO DENOMINADO BELA VISTA, MUNICÍPIO DE CARIACICA-ES, CONFRONTANDO-SE PELA FRENTE COM A ESTRADA PRINCIPAL EM 24,70M, PELOS FUNDOS COM OS LOTES N.ºs. [REDACTED] E [REDACTED] EM 28,17M; PELO LADO DIREITO COM O LOTE N.º [REDACTED] EM 28,31M E PELO LADO ESQUERDO COM OS LOTES N.ºs. [REDACTED] E [REDACTED] EM 32,26M, PERFAZENDO O PERÍMETRO DE 113,44M.

**PROPRIETÁRIO:** ANTÔNIO CARLOS LOPES, lavrador, residente e domiciliado no Município de Cariacica/ES.

**REGISTRO ANTERIOR:** Livro nº 2, matrícula nº 46.503 de ordem desta Serventia.

**MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL,** originada do R.002 - 46.503, (matrícula mãe), nos termos do artigo 58 da Lei nº 12.424/2011, promovido pelo Poder Público Municipal, cujos documentos estão arquivados nesta serventia. DOU FÉ. Cariacica/ES, 30 de novembro de 2012. OFICIAL: [Assinatura] Evandro Sario Antônio, GMJ. SELO: 022806.XOT1213.02571

---

**R.001 - 46.623** - Em 05/02/2013. Procede-se a este registro de **LEGITIMAÇÃO DE POSSE**, com base no Instrumento datado de 14 de novembro de 2012, emitido pelo **MUNICÍPIO DE CARIACICA**, inscrito no CNPJ nº: 27.150.549/0001-19, com sede na Rodovia BR-262, Km 03, Praça Marechal Deodoro, s/nº, Trevo de Alto Laje, Município de Cariacica/ES, devidamente representado por seu Prefeito **Helder Ignácio Salomão**, brasileiro, casado, portador da Identidade nº [REDACTED], inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED], residente e domiciliado na Rua de [REDACTED] s/nº, Ap. [REDACTED], Bairro [REDACTED], Município de Cariacica/ES, de acordo com o art. 59 da Lei nº: 11.977/2009, para constar que foi legitimado na posse do imóvel objeto desta matrícula [REDACTED] brasileiro, solteiro, administrador de empresas, portador da Identidade de nº [REDACTED] ES, inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED], residente e domiciliado na [REDACTED] s/nº, Lote nº [REDACTED], Quadra [REDACTED], Bairro Bela Vista, Município de Cariacica/ES, conferindo-lhe o **DIREITO DE MORADIA**. DOU FÉ OFICIAL: [Assinatura] Evandro Sario Antônio. Título prenotado sob o nº: 98.166, em 23 de janeiro de 2013. GMJ. Selo: 022806.XOT1213.04880

---

**AV.002 - 46.623** - Em 12/04/2018. Procede-se a esta averbação de **CONVERSÃO DE POSSE EM PROPRIEDADE**, do imóvel objeto da presente matrícula, em virtude de decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, conforme **R.001 - 46.623**, em conformidade com o artigo 26 da Lei nº: 13.465/2015. Ato isento de emolumentos. DOU FÉ. ESCRIVENTE AUTORIZADA: [Assinatura] Amanda Nascimento Bridi. Título prenotado sob o nº: 124.109, em 12 de abril de 2018. CS. Selo: 022806.IKK1703.06713. Emolumentos: R\$ 0,00, Funepj: R\$ 0,00, Farpen: R\$ 0,00, Fadespes: R\$ 0,00, ISS: R\$ 0,00, Funemp: R\$ 0,00, Funca: R\$ 0,00.

Protocolo nº 77.738

CERTIFICO e dou fé que a presente certidão confere com a matrícula arquivada, e que nela não consta nenhuma citação de ação real, pessoal, reipersecutória e ônus reais, permanecendo em nome do adquirente até a presente data. Dou fé. Cariacica/ES, 26/04/2018. [Assinatura] Evandro Sario Antônio - Oficial. Emolumento: R\$ 26,42, Funepj: R\$ 1,31, Fadespes: R\$ 1,31, ISS: R\$ 1,31, Funemp: R\$ 1,31, Funca: R\$ 1,31, Total: R\$ 34,31. **VÁLIDA POR 30 DIAS.**

Eloine Liberato Laurett  
Escrivente Autorizado

Código de Segurança: 3c23-65b6-e9d5-0c7d-317a-e134-9e4e-ceaa

Rua Pio XII, nº 36, 1º Andar, Campo Grande, Cariacica-ES, Cep: 29146-290  
E-mail: imovel@cart1oficio.com.br  
Telefax: (27) 2123-4700

142758

## ANEXO IV

### ATA DA REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE CASTELO BRANCO - FL. 1

Imagens enviadas pelo vice-presidente da Associação.

Aos vinte e três dias do mês de março de dois mil e dezenove, às 20 horas, teve início a 1ª Assembleia dos sócios da Associação de moradores de Castelo Branco. O vice-presidente Sr. Argeu Inácio Muniz acolheu os presentes e apresentou os pontos de pauta que foram: Tira dúvidas sobre a FLEXENGENHARIA e documentação de posse de propriedade; Projeto de Capoeira dentro do Ocupação social; Retrospectiva dos ofícios de 2018, avanços e permanência e retrocessos; Obras, Esporte, Saúde, Educação, Prestação de Contas e outros informes. Após as boas vindas do sr. Argeu, Marissol se apresenta e explica o que é REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA. O objetivo dessa ação é regularizar os terrenos/propriedades não escriturados e/ou resultante de ocupação. Garante a condição de propriedade após 5 anos da emissão do documento de posse. Após o trâmite de cinco anos da posse será emitido o documento final de propriedade. Marissol fala que o processo de regularização fundiária está aberto em nome da ASMOCAB, que a ASMOCAB fez a contratação da empresa FLEXENGENHARIA para a realização dos serviços de medição das propriedades e que a Prefeitura Municipal de Cariacica ratificou os serviços feitos pela FLEXENGENHARIA. Salieta que há na Prefeitura um contrato particular entre FLEXENGENHARIA e ASMOCAB para a realização da medição e regularização dos lotes. José Antônio questiona essa informação pois a ASMOCAB nunca contactou a FLEXENGENHARIA. Agora, quem fará a correção dessa informação errônea? Marissol informa que entende essa situação, porém apenas relata como a informação está registrada na Prefeitura. Alguns moradores relatam situações onde os nomes das ruas foram trocados ao longo do tempo. Há algumas situações onde a medição dos terrenos foi feita de maneira incorreta ou não foi realizada. Não conseguem encontrar os responsáveis pela empresa FLEXENGENHARIA. Há uma informação de que se reuniram com algumas lideranças há alguns dias, porém Marissol informa não ter acesso a eles. Viviane expõe a situação onde sua propriedade é escriturada há mais de 15 anos e soube através de uma vizinha que no novo mapa de Castelo houve um espalhamento da quadra onde mora, dessa forma seu terreno mudou de número e está dividido no novo mapa. Questiona sobre a validade de sua escritura particular uma vez que não condiz com o novo mapeamento e sobre quem recairá o ônus pela correção dessa informação, tendo em vista que nunca acionou a tal empresa para nenhum tipo de serviço? Marissol explica que já tomou ciência desse caso e que não houve alteração cadastral em cartório. Solicita que a moradora entre em contato com a secretaria para confirmação dessa informação. Também explica que os documentos emitidos pela FLEXENGENHARIA no bairro Castelo Branco, em 2013, já possuem poder de Escritura de propriedade definitiva, uma vez que completaram cinco anos de vigência. Há uma Comissão de regularização dos lotes de Cariacica, formadas na PMC e que também visa retificar os problemas feitos pela empresa FLEXENGENHARIA. O número de telefone de acesso a Marissol é 33545405 ou e-mail [marissol.vieira@caracica.es.gov.br](mailto:marissol.vieira@caracica.es.gov.br), informar a situação de cadastro imobiliário ao ligar. Os moradores relatam situações onde é necessário fazer transferência de propriedade, pois os primeiros donos já faleceram, mas têm dificuldades devido aos mudanças em nomes bairros, de ruas e números das casas. Essas mudanças fazem parte do Projeto de Organização Territorial (POT). De acordo com Marissol há um novo mapeamento dos bairros de Cariacica, atualizado, os interessados devem entrar em contato com a Comissão. Uma moradora expõe a situação da Rua Belina. A rua está muito danificada após chuvas. Os automóveis não conseguem descer e os pedestres enfrentam muitas dificuldades ao sair de suas casas. É orientada a junto a ASMOCAB protocolar um abaixo assinada e ficar cobrando com insistência a resolução do problema. Algumas dúvidas e questionamentos ainda existem. Os moradores foram orientados a entrar em contato com a Marissol. Esta se despediu e a assembleia continuou. O segundo ponto de pauta foi apresentado pelo mestre de CAPOEIRA LALINHO. Ele teve um projeto aprovado pelo Projeto de Ocupação Social para ministrar aulas de capoeira em Castelo Branco. A duração do Projeto são oito meses, acontecerá na SEDE da ASMOCAB. Atenderão pessoas de 10 a 18 anos e outra turma de 16 a 24 anos (grupo etário em maior vulnerabilidade social). Pede apoio e parceria. Segundo Lalinho informa que o artista Rodrigo Brito, pintor, se ofereceu a produzir uma tela junto aos cursistas e deixá-la na ASMOCAB. Os responsáveis são Lalinho e Kate. O projeto inscrito é

para atender a um público de 100 pessoas, contudo o espaço da ASMOCAB comporta no máximo 80 pessoas por vez. Os dias de aula serão segundas e quartas-feiras. Em relação aos OFÍCIOS ENVIADOS EM 2018 José Antônio informa que não houve avanços. Muitas secretarias da PMC mudaram e eles partem de ponto zero, sem dar continuidade às demandas anteriores. A ouvidoria da PMC também não funciona, nada resolvem. Procuramos o Ministério Público em relação aos problemas da Rua Presidente Costa e Silva, há uma quantidade enorme de folhas no processo, porém nada encaminhado para solução. Em relação A ILUMINAÇÃO PÚBLICA, os postes sem braços de luz continuam sem, alegam não ter empresa contratada para realizar tal serviço. A PMC só atende ao público a partir de 12 horas. Sobre a EDUCAÇÃO não temos informações sobre o CEMEI Emília Giles Bragança. Houve o fechamento do prédio localizado no Beco e todas as crianças estão localizadas no anexo. Vamos solicitar informações da administração municipal sobre o que pretendem fazer do espaço interditado. Não aceitem que seja invadido e ocupado por pessoas mal intencionadas. Já que não podem receber estudantes devido ao risco de morte que seja demolido ou estruturado para outro fim. Sobre a situação da SAÚDE, no P.A de Bela Vista, são realizados dois encaixes de atendimento entre 8 e 12 horas, sendo 2 às 8 e 2 às 11 horas. No bairro Rio Marinho a população precisa passar a noite na fila para conseguir uma ficha de consulta. Lamentável! Retrocesso. Sobre ESPORTE não há previsão de limpeza e reforma da quadra da Praça da Conquista. Há uma autorização de aterro no campo do Atlético. Cerca de 100 caçambas de terra serão espalhadas no campo, pela secretaria de Meio Ambiente. Também há uma conversa de que o campo será cercado por uma alambrado e um banheiro será construído no local (nada oficial). Houve uma reunião entre moradores onde debate-se os toques de recolher em jardim Botânico nos últimos dias. Dizem haver 75 militares atuantes na região 7. Vai ter uma base da PM em Bela Vista, atendendo em horário comercial e farão registros de ocorrência. É uma iniciativa do governo Paulo Hartung, ainda não é certo que o governo Casagrande dará continuidade ao Projeto. O responsável pela região 7 é o tenente Nunes, no entanto ele não se reúne com a comunidades. Sobre TRANSPORTE houve aumento no horário de corrida das linhas 718 e 719. Agora os ônibus só circulam de 1:10 minutos. Vamos nos articular e pedir mais linhas de ônibus bem como redução nos intervalos de circulação. É informado a ausência dos diretores da ASMOCAB Diancelmo, Nedir, Sebastião Ferreira, Vandetei, Valdete e Alexandra (que justificou a ausência por motivo de tratamento dentário), os demais não justificaram os motivos da ausência a primeira assembleia do ano. Faz-se necessário reunir mais comunidades e ampliar a ação de lutas e exigências para o benefício de todos. Na sequência, Viviane realiza a leitura da prestação de contas e José Antônio agradece e encerra essa primeira assembleia.