



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

## **Desafios na execução da Regularização Fundiária plena em Viana/ES/Brasil**

Andreia Fernandes Muniz<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho pretende apresentar os desafios enfrentados para execução da regularização fundiária plena pelo município de Viana, terceiro município de maior extensão territorial (312,28 km<sup>2</sup>) do estado do Espírito Santo, que abriga apenas 61.420 habitantes (IBGE, 2022), dos quais, mais de 30% possui renda per capita de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. O município é um dos sete localizados na Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV (1.756.172 habitantes), onde vive cerca de 46% da população do Estado (3.833.712 habitantes) em 5% de todo território capixaba (PLHIS, 2021).

Viana abriga apenas 1,60% da população da RMGV (IBGE, 2022) com uma ocupação concentrada em núcleos habitacionais dispersos assentados sobre áreas conformadas por relevos planos e montanhosos com altas declividades e extensas áreas de planícies alagáveis nas margens de rios e córregos que formam bacias hidrográficas importantes para a RMGV (Rios Formate, Jucu e Santo Agostinho), além da presença de extensa área de Mata Atlântica remanescente em áreas do perímetro urbano e rural (PLHIS, 2021).

O processo de uso e ocupação do solo desordenado iniciado na 1970 e intensificado na década de 1980 pelo processo de industrialização tardia do ES impulsionou a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos e a ocupação informal para fins de moradia, principalmente para a população de baixa renda, em áreas com limitações ambientais e físicas onde foram identificados 16 setores com alto risco de desmoronamento e deslizamento de encostas, alagamentos e inundações com a presença de 3.244 edificações (PLHIS, 2021).

---

<sup>1</sup> Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Vila Velha (UVV), professora dos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil; Membro do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Viana; Membro do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Vila Velha, [arquiteta.amuniz@gmail.com](mailto:arquiteta.amuniz@gmail.com).



Viana possui 26 loteamentos implantados antes da lei federal nº 6.766/1979 – Parcelamento do solo urbano, quando a aprovação dos loteamentos dependia apenas de decreto do poder executivo e registro em cartório de imóveis. A lei federal não foi implantada de forma efetiva, incentivando a criação de loteamentos sem a infraestrutura básica de saneamento (PLHIS, 2018).

Somente em 1995 pela lei municipal nº 1.301 o poder público estabeleceu normas para o parcelamento do solo urbano. O primeiro Plano Diretor Municipal - PDM só foi instituído em 2006 pela lei municipal nº 1.876, sendo revisado pela lei nº 2.829 de dezembro de 2016, sendo instituídas Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS delimitadas em áreas consolidadas e áreas de vazios urbanos (PMRFS, 2018).

Todo este atraso em implantar instrumentos legais para regulamentar, controlar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo contribuíram para a expansão de irregularidades fundiárias identificadas pela prefeitura em levantamento e diagnóstico realizado para o Programa Municipal de Regularização Fundiária – PMRFS (2018), elaborado e revisado no período de 2017 a 2018 a partir das prerrogativas da Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016 - Regularização fundiária rural e urbana que foi convertida na lei federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 que estabelece as normas e procedimentos para a regularização fundiária urbana – Reurb.

Por meio da lei municipal nº 2.836 de 01 de fevereiro de 2017 foi instituído o PMRFS, denominado Lar Legal, que tinha como objetivos atuar com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais sobre os assentamentos informais provenientes de ocupações e parcelamentos irregulares e clandestinos e constituir estratégias para a formulação e implementação de uma política de regularização fundiária no município.

A referida lei foi revogada pela lei municipal nº 3.036 de 29 de agosto de 2019 que instituiu e aprovou o PMRFS, onde foram “estabelecidos e regulamentados os eixos estratégicos orientadores da atuação pública, as prioridades e os instrumentos legais necessários à efetivação de uma política de Regularização Fundiária” (PLHIS, 2021, p. 65) que está em andamento com a entrega de títulos de propriedade, mas que encontra muitos obstáculos para a implementação da regularização fundiária plena, processo que deve englobar quatro dimensões: a regularização jurídica dos lotes por meio de titulação e registro imobiliário; a execução de obras de urbanização com implantação de infraestrutura básica e acesso a equipamentos comunitários e serviços públicos e a inserção da participação social no planejamento e desenvolvimento das ações de regularização fundiária (PMRFS, 2018).



As metas do PMRFS foram orientadas a atender principalmente o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público Estadual (MPE) que estabeleceu que o município deve elaborar “um plano de urbanização a ser implementado nos próximos 20 anos para os loteamentos, aprovados ou não, que foram implantados e ocupados com carência na urbanização”, imputando responsabilidade ao Poder Público “pelos danos ambientais promovidos pelos loteamentos implantados ainda que considerada a legislação vigente à época (antes e depois da lei 6766/79) resultam sem infraestrutura adequada” (PMRFS, 2018, p. 110).

Ao Plano Local de Habitação de Interesse – PLHIS (2021), contratado em 2014 e elaborado no período de 2016 a 2018, foram incorporados os princípios norteadores da política de regularização fundiária com um Programa de regularização fundiária sustentável e de reassentamentos que pretende atuar em duas linhas de ação que contemplam a regularização fundiária plena das áreas de maior precariedade urbanística e social, a regularização com titulação das posses dos loteamentos irregulares que não demandam por grandes obras de urbanização e a identificação de ocupações informais visando promover a consolidação e ou reassentamento ou realocação quando necessários desses assentamentos precários (PLHIS, 2021).

Para isso, de 2022 a 2040 o município pretende realizar a regularização fundiária plena com a urbanização parcial e titulação de 12 mil lotes, média de 632 lotes/ano, fornecer 4.200 títulos em um prazo de 10 anos contados a partir de 2020 e realizar obras de urbanização de diversos loteamentos irregulares localizados no município.

Em 30 de junho de 2021, o MPE assinou com a PMV outro TAC determinando que o município estabelecesse o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social com medidas para o desenvolvimento de uma Política Municipal de Habitação.

As metas ousadas de obras e ações complexas demandam a necessidade de recursos municipais e federais da ordem de R\$ 163,93 milhões, R\$ 8,62 milhões/ano até 2040 (PLHIS, 2021) para o município que estimou na lei orçamentária nº 3.427, de 18 de dezembro 2024, uma receita líquida de R\$ 463,6 milhões para 2025 com despesas previstas de apenas R\$ 58,023 milhões (12,50%) para Urbanismo, R\$ 917.000,00 para Habitação (0,20%) e R\$ 8,615 milhões para Saneamento (1,90%) totalizando R\$ 67,555 milhões (14,57%).

## **2 RESULTADOS**

Foram listados pela prefeitura no PMRFS (2018) 53 loteamentos com inconformidades jurídicas, legais, ambientais e urbanísticas sobre cerca de 1.547 hectares distribuídos por 16



bairros que representam um desafio para a administração municipal. Este processo de ocupação gerou consequências para a forma de morar da população, dentre as quais 18.398 pessoas vivem em 12 favelas e comunidades urbanas (FCU) com 6.496 domicílios (29,30% dos domicílios), ocupando o 9º lugar no estado e o 6º na RMGV em população em favelas (IBGE, 2022).

Em Viana 9 bairros dos 18 existentes abrigam FCU que ocupam os limites, bordas ou interiores dos loteamentos implantados de forma irregular, regular ou clandestina. Dos 53 loteamentos levantados, 16 possuem ocupações sobre áreas de risco, área de proteção permanente, áreas públicas e/ou privadas.

O município também enfrenta o problema de déficit habitacional quantitativo que atinge 1.641 famílias, quantidade que dobrou em relação a 2019 (809 famílias) em função dos efeitos da pandemia do Corona-vírus (IJSN, 2024).

Para atuar sobre a questão fundiária identificada no diagnóstico a prefeitura estabeleceu eixos estratégicos: regularização fundiária plena nos assentamentos de maior vulnerabilidade social com implantação de infraestrutura; legalização das posses com titulação dos lotes nos assentamentos consolidados; institucionalização da regularização com capacitação e fiscalização preventiva (PMRFS, 2018).

Estes eixos orientam a atuação do município nas ações de regularização fundiária que objetiva “atuar segundo critérios de facilidade promovendo a titulação em larga escala” e “segundo critérios de necessidade nas áreas onde a demanda por regularização está associada às melhorias socioambientais” (PMRF, 2018, p.36), o que norteou o Poder Público a definir as formas prioritárias de atuação conforme a situação urbanística e jurídica dos loteamentos, que foram agrupados em 3 categorias de intervenção.

Para 18 loteamentos localizados em áreas com pouca incidência de risco e nenhuma ou pequena necessidade de complementação de infraestrutura é prevista a regularização fundiária por legalização dos títulos de propriedade. Para 9 loteamentos localizados em áreas com fragilidades ambientais e demanda de infraestrutura foi prevista a regularização fundiária plena (PMRFS, 2018).

Outros 13 loteamentos necessitam de execução de obras estruturantes para eliminar situações de risco (alagamentos) que demandam a articulação em diferentes esferas de governo e recursos vultosos e/ou podem ser regularizados pelos loteadores ou proprietários dos lotes com a inserção de pequenas obras de infraestrutura (PMRFS, 2018).

Por fim, 5 loteamentos representam um desafio enorme para o poder público, a quem “não interessa” a efetivação dos mesmos, tendo em vista a “baixíssima ocupação”, não



consolidação e “localização periférica” que demandam “onerosa expansão da malha e dos serviços urbanos” (PMRFS, 2018, p. 39).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regularização Fundiária é um importante instrumento da Política Pública urbana e habitacional que visa garantir o direito de acesso à propriedade da terra urbanizada à população de baixa renda em situação de vulnerabilidade quando às condições de moradia adequada. Compete ao Poder Público municipal a formulação e implementação de leis, planos, programas e projetos que articulem a regularização fundiária às políticas habitacionais e urbanas, garantindo e viabilizando o direito à moradia e à cidade de forma plena.

No entanto, a regularização fundiária plena é um processo complexo que demanda a articulação das três esferas de poder (municipal, estadual e federal) na viabilização de ações de ordem jurídica, financeira, social e ambiental, tendo em vista a necessidade de recursos financeiros vultosos para a realização de grandes obras de infraestrutura básica de saneamento, a retenção de grandes glebas para a reassentamento de famílias (banco de terras), a burocratização do processo de investigação e aprovação em cartórios e a participação da população em todo processo, dentre outros aspectos.

### REFERÊNCIAS

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo**: com base no CadÚnico (2019, 2021, 2023). Vitória, 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS**: diversos volumes. Viana/ES: PMV, 2021.

PMV - PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA. **Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável - PMRFS**: caracterização e mapeamento dos assentamentos irregulares e informal – Volume II. Viana/ES: PMV, julho/2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA. **Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável - PMRFS**: P4 - concepção estratégica. Viana/ES: PMV, agosto/2018.