



Novos Cadernos NAEA

v. 26, n. 3 • set-dez. 2023 • ISSN 1516-6481/2179-7536



ASPECTOS AMBIENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DE CASO DO MORRO DO JABURU/POLIGONAL 1

ENVIRONMENTAL ASPECTS OF SOCIAL INTEREST
REGULARIZATION: CASE STUDY OF MORRO
DO JABURU/POLIGONAL 1

Sara Carolina Soares Guerra Fardin  

Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), Vitória, ES, Brasil

Henrique Delboni Fardin  

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil

RESUMO

Parte da população brasileira está inserida em aglomerados subnormais ou áreas em que houve ocupação irregular. Essa população passou a reivindicar o direito de posse, que vem se consolidando por meio de processos de regularização fundiária de interesse social. Neste sentido, é necessário entender a perspectivas dos interessados, em especial do ponto de vista ambiental, a fim de identificar lacunas e potencialidades existentes no processo. Para isso, avaliou-se o projeto de regularização fundiária de interesse social, ocorrida na Poligonal 1/Vitória/Brasil, por meio da realização de questionários com os moradores e o acompanhamento do processo. O estudo identificou que a percepção da população acerca do processo de regularização e dos aspectos ambientais envolvidos é complexo e depende de diversas variáveis, como o processo de mobilização e a própria escolaridade da população. Do ponto de vista ambiental, constatou-se necessidade patente de integração real entre o processo urbanístico e as questões ambientais, a fim de assegurar mudanças efetivas para população.

Palavras-chave: planejamento urbano; área de risco ambiental; gestão ambiental urbana; posse da terra.

ABSTRACT

Part of the Brazilian population is located in subnormal agglomerations or areas where irregular occupation has occurred. This population has begun to assert their right to land ownership, which is being formalized through land regularization processes of social interest. In this regard, it is essential to comprehend the perspectives of the stakeholders involved, particularly from an environmental standpoint, to identify gaps and potential strengths within the process. To achieve this objective, an evaluation was conducted on the land regularization project of social interest in Poligonal 1/Vitória/Brazil, involving surveys with residents and monitoring of the process. The study revealed that the population's perception of the regularization process and the associated environmental aspects is intricate and contingent upon various variables, such as the mobilization process and the residents' level of education. From an environmental perspective, there is a discernible need for more seamless integration between the urban planning process and environmental concerns to ensure substantial improvements for the population.

Keywords: urban planning; natural hazards; urban environmental management; land tenure.

1 INTRODUÇÃO

A Nova Agenda Urbana, publicada como resultado da Conferência “Habitat III”, das Nações Unidas, indica que população urbana deve duplicar até 2050 e reconhece que “a persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo” (Un-Habitat, 2019, p. 3).

Como consequência do crescimento acelerado e sem planejamento, grande parte da população mundial está inserida em aglomerados subnormais ou áreas em que houve ocupação irregular. Nesses assentamentos, existem diferentes formas de posse da terra, conceito que vai além da propriedade. A posse da terra determina, de forma jurídica ou consentida, quem pode utilizar os recursos, por quanto tempo e em quais circunstâncias (FAO, 2003)

As características dos assentamentos informais são diversas, “dependendo do contexto ambiental, cultural, do tamanho e das relações com as áreas do entorno” (Maser *et al.*, 2020), apesar disso, muitas características são compartilhadas pelos assentamentos de todo mundo. Uma das principais dificuldades em resolver problemas urbanos está relacionada à necessidade de resolver o problema enquanto ele está em constante mudança. Compreender as relações existentes nos projetos de regularização de assentamentos informais é, portanto, forma de aprender a gerenciar problemas futuros.

No entanto, existem poucos estudos que avaliam a habilidade dos programas de regularização em alcançar os objetivos em áreas urbanas ou periurbanas em países de baixa ou média renda (Andreasen *et al.*, 2020; Payne; Durand-Lasserve; Rakodi, 2009). A mesma situação ocorre no Brasil, pois pouco se conhece acerca dos resultados reais percebidos no meio ambiente após a implementação de projetos de regularização fundiária. Estudos apontam que ainda faltam informações concretas sobre as medidas corretivas de cunho ambiental, prazos e efetividade das ações desenvolvidas (Costa, 2013; Fardin; Fardin; Fardin, 2018).

Quando a regularização ocorre em áreas compostas majoritariamente por população de baixa renda, passa-se a ser denominada Regularização Fundiária de Interesse Social, conhecida como REURB-S, estabelecida pela Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017 (Brasil, 2017). Além da emissão de títulos, é necessário comprovar melhorias nas condições ambientais, em comparação com a situação anterior ao início do projeto.

Parte-se, portanto, de premissa amplamente difundida de que, ao garantir o direito à propriedade (titularização dos lotes), o morador de baixa renda estaria em melhores condições habitacionais do que antes do processo de regularização (World Bank, 1993; Soto, 2000; Werlin, 1999).

Nesse contexto, com base nas ações inerentes ao processo de regularização fundiária, objetivou-se avaliar a percepção da população sobre o processo de REURB-S, com foco principalmente na relação entre a REURB-S e as questões ambientais, apontando possíveis limitações e potencialidades, considerando a complexidade das temáticas envolvidas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No intuito de analisar as ações realizadas pelo município em relação à questão habitacional, particularmente no que diz respeito à REURB-S, conduziu-se estudo de natureza exploratória e descritiva. O foco era examinar o processo que acarretou a titulação dos moradores que residem na Poligonal 1, situada em Vitória, estado do Espírito Santo, na Região Sudeste do Brasil.

A análise realizada se dividiu em três partes.

Na primeira etapa, houve acesso ao banco de dados agregado, gerado pela empresa responsável pelo projeto. O acervo continha informações sobre a localização dos lotes mapeados, estruturas de uso múltiplo, procedimentos metodológicos adotados e plantas geradas. Este momento permitiu o contato com a equipe responsável pelo projeto, que era composta por assistentes sociais, cadastradores, um cientista social, engenheiros civis, uma engenheira ambiental, um geólogo e técnicos. Esse contato foi fundamental para compreender as demandas identificadas pela equipe em projetos anteriores e útil na elaboração de um questionário, dividido em diagnóstico socioeconômico e técnico-ambiental. Além disso, realizaram-se várias visitas ao local para conhecer a área e aplicar o questionário.

Na segunda parte, produziram-se mapas com as informações coletadas junto à empresa executora, à Prefeitura Municipal de Vitória e ao portal de dados espaciais do estado do Espírito Santo, conhecido como Geobases. Isso visava gerar informações que pudessem auxiliar nas análises, especialmente relacionadas à identificação de áreas de risco.

Para criar o mapa de risco, utilizaram-se dos dados da empresa e da prefeitura. A avaliação da empresa classificou as áreas do bairro em três categorias: a) consolidadas ou consolidáveis sem intervenções; b) áreas consolidáveis com intervenções; e c) áreas não consolidáveis ou consolidáveis com grandes intervenções. O Plano Municipal de Redução de

Risco de Vitória (Vitória, 2016) também identifica as áreas com riscos e o grau de risco associado, no entanto, segue a metodologia proposta pelo Ministério das Cidades, que classifica risco de um a quatro (Brasil, 2007).

Por fim, na terceira e última parte, foram realizadas análises e interpretação dos dados obtidos por meio da técnica de análise proposta por Bardin (2006). Essa técnica envolve a síntese e seleção dos resultados, seguida de inferências e interpretações. Isso culminou na utilização dos resultados para orientar as ações a serem aplicadas no projeto atual, bem como outras que podem ser úteis em estudos futuros ou projetos de REURB-S futuros.

Importante ressaltar que, embora este estudo se restrinja ao processo de REURB-S, na Poligonal 1, em Vitória, as reflexões aqui expostas podem contribuir para compreensão do processo em diferentes cidades, incentivando não somente um diagnóstico multidisciplinar, como também ações concretas no combate à desigualdade, à exclusão social, e fortalecimento de medidas em prol do desenvolvimento sustentável.

O Quadro 1 apresenta resumo das visitas realizadas na área estudada ao longo do desenvolvimento do projeto.

Quadro 1 – Visitas ocorridas ao longo do projeto

1	Reunião inicial Acompanhamento da reunião de apresentação da equipe técnica executora do projeto à comunidade envolvida.
2	Visita às organizações comunitárias Acompanhamento das visitas nas principais organizações existentes no bairro.
3	Mobilização comunitária Acompanhamento da reunião de apresentação das etapas do processo de regularização fundiária e primeiras informações sobre o cadastro a ser desenvolvido.
4	Equipamentos urbanos Acompanhamento das visitas realizadas para mapeamento dos equipamentos urbanos existentes de apoio à comunidade.
5	Definição de áreas de risco Acompanhamento das visitas realizadas pelo geólogo para mapeamento e atualização das áreas de risco.
6	Entrevistas Visitas ao escritório local da empresa executora do projeto para aplicação do questionário desenvolvido.
7	Apresentação dos resultados e aprovação da planta de parcelamento Acompanhamento das reuniões de apresentação da planta de parcelamento do solo e aprovação pela comunidade.
8	Entrega dos títulos Acompanhamento da reunião realizada para entrega do título de propriedade para os moradores contemplados.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ASPECTOS AMBIENTAIS RELACIONADOS

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável indicou como um dos objetivos, no artigo 11, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (Nações Unidas Brasil, 2015), definindo metas que devem ser alcançadas, como saneamento, gestão de resíduos e habitação segura. Assim, para que as cidades possam funcionar adequadamente, a informalidade precisa ser exceção, não regra. A titularização¹ e posse dos terrenos devem ser os primeiros, de diversos passos a serem tomados, no sentido de avançar para sociedades mais participativas e sustentáveis (Salat; Bourdic; Makiya, 2017).

O direito a uma cidade equilibrada e a um meio ambiente sustentável encontra previsão em diversas normas internacionais – como é o caso da Nova Agenda Urbana - e em normas jurídicas nacionais – como o Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e o Código Florestal (Brasil, 2012).

Apesar da previsão legal de melhoria das condições ambientais, em função da heterogeneidade das situações encontradas, surgem limitações impostas pela própria legislação de planejamento de uso do solo, que culminam na dificuldade de mapear os impactos como um todo (Almansi, 2009; Potsiou, 2014).

Nesse contexto de exclusão social, informalidade, irregularidade e de problemas ambientais, Cardoso *et al.* (2014) propõem o conceito de *desconformidade* urbana: “A expressão desconformidade urbana deve ser entendida como aquela condição decorrente da limitação ou restrição ao acesso à terra, à moradia digna, a bens e serviços urbanos e ao pleno exercício de cidadania” (Cardoso *et al.*, 2014, p. 308).

Para reconhecer a cidade como um ambiente plural, que necessita corrigir problemas históricos enraizados, é necessária ruptura entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento, colocando o desenvolvimento sustentável como pilar para as cidades sustentáveis, baseado na boa governança, no planejamento e nos desenhos urbanos sustentáveis (Salat; Bourdic; Makiya, 2017).

¹ É um instrumento previsto em lei que permite que seja realizada a titularização dos proprietários, por meio de diversos instrumentos. O instrumento utilizado pelo município de Vitória, para o caso em questão, é a legitimação fundiária (título de propriedade). Nesta modalidade, o título é emitido pelo município em que o projeto está sendo executado e registrado em cartório, conferindo ao possuidor o reconhecimento do direito real de propriedade sobre a unidade imobiliária, objeto da REURB.

O direito à cidade é um instrumento central no acesso à cidade, garantindo sentido mais amplo, não limitado à moradia (Lefebvre, 2001). O autor indica que nos projetos de “reforma urbana”, há que se discutirem as relações da sociedade existente com as relações que se pretendem impor, de forma institucional ou não. Os projetos devem, portanto, “pensar uma cidade que não existe, mas que pode existir” (Oliveira; Silva Neto, 2020) e ser sempre buscada. Ptsiou (2014) afirma que é necessário criar consciência nas pessoas acerca dos benefícios ambientais advindos da regularização, seja para os que estão informais ou formais (para que não venham a ser), para que possam aguentar o processo.

Garantir a regularização, portanto, vai além de conceitos relacionados ao direito privado, envolvendo direito à cidade e atendimento às necessidades de habitacionais e ambientais. A titulação dos beneficiários não deve ser considerada a principal parte do processo, mas o culminar de um processo destinado a melhorar as condições de vida da população (Almansi, 2009).

Alinhado com esse pensamento, é preciso evitar o reducionismo do conteúdo mínimo dos projetos de regularização fundiária, que tem tendência em buscar resultados quantitativos relacionados ao número de propriedades beneficiadas do que os serviços relacionados à infraestrutura (Hermany; Vanin, 2017).

De outra forma, se consideradas apenas as vertentes dominiais e jurídicas, em médio e longo prazo, o processo pode ser considerado ineficaz (Cardoso *et al.*, 2014). Os autores afirmam ainda que:

reforça-se o entendimento de que a regularização jurídica de áreas já consolidadas constitui-se, portanto, no início do processo amplo e multifacetado, que envolve a regularização fundiária, habitacional, de infraestrutura e das condições de cidadania, para que as cidades sejam consideradas sustentáveis (Cardoso *et al.*, 2014, p. 309).

Nesse aspecto, a perspectiva teórica aponta dificuldades em considerar a integração entre os títulos de propriedade e a melhoria ou, até mesmo, a preservação das condições ambientais.

Do ponto de vista ambiental, a principal normativa regulamentadora é a Lei Federal n. 13.465 (Brasil, 2017), que indica a necessidade de caracterização os sistemas presentes no bairro para possibilitar avaliar as melhorias trazidas pelo processo de REURB. Dentre os dados levantados, estão os sistemas de abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos

sólidos, distribuição de energia elétrica, esgotamento sanitário e rede de drenagem, além das áreas sujeitas a algum tipo de risco. O diagnóstico gerado pelo projeto ambiental relativo à REURB-S possibilita formar um panorama da situação existente na área, permitindo a indicação de pontos passíveis de melhoria.

Dentre os benefícios ambientais que podem advir do processo, podem-se citar: adoção de infraestrutura verde para solução dos problemas apontados, adequação dos serviços oferecidos, como saneamento e coleta de resíduos sólidos, criação de planos de redução de risco e desastre específicos para as áreas de risco mapeadas, além da demarcação de áreas de preservação permanente ou de interesse ambiental, evitando conversão de novas áreas, conforme indicado por Fardin; Fardin; Fardin (2018). Além destes benefícios, a regularização ambiental dos loteamentos informais também contribui para redução do risco de desastres, quando existente, uma vez que propõe ações, no sentido de minimizar ou até mesmo sanar as carências físico-ambientais existentes.

4 PROCESSO DE OCUPAÇÃO E INTERVENÇÕES OCORRIDAS: O CASO DO MORRO DO JABURU

O município de Vitória é a capital do Espírito Santo, contando com área de, aproximadamente, 96 km² e densidade populacional de 3.338 habitantes/km², segundo Censo de 2010.

A ocupação do município ocorreu inicialmente na região conhecida como Cidade Alta, atual centro da cidade, em função da posição privilegiada para observação da costa e defesa contra invasores. Com o crescimento da população, iniciou-se uma série de aterros nas regiões ocupadas por manguezais, no sentido de ampliar a área de ocupação do município.

Posteriormente, em 1896, a Prefeitura definiu os moldes da ocupação do território para além das fronteiras da região central da cidade, contratando o engenheiro sanitário Saturnino de Brito para criação de um projeto urbanístico. Embora o engenheiro tenha utilizado técnicas sanitárias existentes na época para criação de três núcleos (Novo Arrabalde, Vila Monjardim e Vila Hortícola) (Arruda; Carneiro, 2006), essas áreas demarcaram divisão política e social dos bairros da capital que perdura até hoje.

O projeto indicava como área para expansão as atuais regiões ocupadas pelos bairros Praia do Canto, Bento Ferreira, Enseada do Suá, Praia do Suá e proximidades. Definia não somente como a área deveria ser construída, mas fixava também que deveria ser uma área residencial, afastada do núcleo a ser ocupado pelos operários, que deveria ocupar a atual região de Jucutuquara. Os morros serviriam de bosques e áreas verdes, não tendo previsão para ocupação.

O próprio processo de construção dos bairros incentivou a população trabalhadora a ocupar as regiões dos morros e encostas, dando origem a diversos assentamentos. Assim, em 1954, iniciou-se a ocupação clandestina da região do morro do Jaburu (Vitória, 2012), conhecidos na gestão municipal atual por Poligonal 1. Apesar da ocupação, apenas em 1996, a Prefeitura Municipal de Vitória publicou a Lei Municipal n. 4.311, reconhecendo a região de Morro do Jaburu como Bairro Jaburu (Vitória, 1996).

Em um dos lados, a Poligonal 1 é delimitada pela Avenida Leitão da Silva, uma das principais vias comerciais da grande Vitória. Essa facilidade de movimentação faz com que ela seja a principal forma de acesso ao bairro: uma longa rua, que se afunila, na medida em que se aproxima da porção mais alta do bairro.

As demais ruas e vielas do bairro seguem sem linearidade, pois a ausência de planejamento inicial impediu a formação de arruamento adequado e, ainda hoje, é possível perceber diversos lotes, avançando sobre o limitado espaço público. Becos e escadarias compõem ainda esse cenário, dividindo espaço com canaletas de escoamento de águas pluviais, resultantes das obras de melhoria da infraestrutura do bairro.

Com o passar do tempo, a comunidade ocupante passou a demandar serviços e infraestrutura, até então muito precários no bairro e, em 1998, iniciou-se o Projeto Terra, Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda no Município de Vitória, que tinha por objetivo:

Propiciar a melhoria da qualidade de vida da população socialmente excluída, promovendo o seu empoderamento, por intermédio de um conjunto integrado de ações, obras e serviços, nas áreas social, ambiental, habitacional, urbana e fundiária que viabilizem as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos das demais áreas do município (Vitória, 2012).

Com a publicação da Lei Municipal n. 6.077, em 2003 (Vitória, 2003), houve reorganização dos bairros do município, e o Bairro Jaburu passou a fazer parte do Bairro Gurigica, integrando a Região Administrativa III. A área estudada, portanto, abrange mais da metade da população e do espaço territorial do Bairro Gurigica.

Em 2007, com a publicação da Lei Municipal n. 6.705/2006 (Vitória, 2006), que instituiu o Plano Diretor municipal, o Morro do Jaburu foi enquadrado em duas categorias: a Zona Especial de Interesse Social 1 e a Zona de Proteção Ambiental. A primeira, em função do grande número de irregularidades existentes e por ser ocupado majoritariamente por população de baixa renda. A segunda, pela presença de ecossistemas com necessidade de proteção. Essa medida impactou diversas ações que ocorreram na área nos anos seguintes, embora não tenha definido parâmetros específicos para consolidação da área.

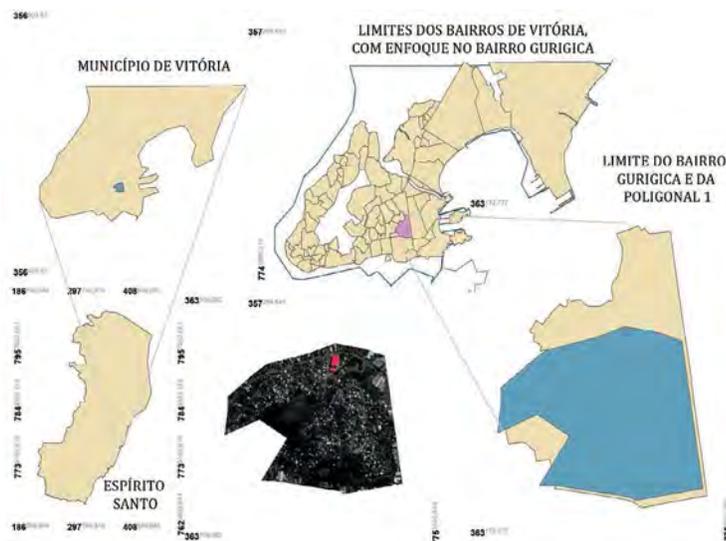
A Poligonal 1 ainda possuía, em 2008, juntamente com diversos bairros de Vitória, carências de equipamentos e serviços sociais e urbanos, grande fragilidade ambiental, somada a áreas com risco geológico, precariedade nas moradias e índices sociais preocupantes (Mota, 2014).

Assim, ainda em 2008, o Projeto Terra conseguiu a captação de recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, para implementação de serviços, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, reformas e melhorias de becos e escadarias, reconstrução e melhorias habitacionais, além de reforma na rede de esgoto. Os recursos, também, viabilizaram a remoção e realocação de parte da população que residia em áreas de risco, no entanto, diversas melhorias não foram finalizadas.

O Projeto Terra não agia apenas nas fragilidades físicas do território, investindo, também, em ações socioambientais, como organização comunitária, geração de trabalho e renda e ações de educação sanitária e ambiental.

Apesar das intervenções desenvolvidas na área, a população residente ainda não tinha o direito de posse assegurado. Assim, a Prefeitura Municipal de Vitória, reconhecendo a necessidade de garantir esse direito, vem realizando ações, no sentido de regularizar essa área, em que existem cerca de 1.013 lotes (Figura 1).

Figura 1 – Localização da Poligonal 1, Bairro Gurigica, pertencente ao município de Vitória/ES



Fonte: Elaborada pelos autores, 2023.

5 SITUAÇÃO ATUAL DA ÁREA E O PROCESSO DE REURB-S: ANÁLISE DAS DESCONFORMIDADES OBSERVADAS

5.1 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO

De acordo com Jerônimo *et al.* (2015, p. 121), “compreender como o homem se apropria do espaço e por meio do trabalho, transforma-o, permite-nos compreender também, a relação constituída, seja ela natural, sentimental e até mesmo afetiva entre o homem e o meio”. Neste sentido, compreender a situação socioeconômica da população auxilia na compreensão do problema enfrentado.

O bairro é composto por 1.013 lotes, embora esse número não represente a quantidade de habitantes residindo na área da Poligonal 1, ou ainda o número de residências. Segundo o IBGE (2021), o Bairro Gurigica contava com 1.666 residências. Assim, para efeito das discussões contidas neste estudo, consideraram-se dados de referência do Bairro Gurigica ou das pesquisas realizadas com os respondentes de 100 unidades (lotes).

Com relação à alfabetização, o último Censo aponta taxa de 100% no bairro. Ao analisar os dados dos munícipes que responderam ao questionário, 67% sequer concluiu o ensino médio, e apenas 8% possuíam ensino superior

completo. Os dados corroboram outros estudos relativos a populações ocupantes de áreas irregulares, que afirmam que há o predomínio de populações com índices de escolaridade muito baixos (Gomes; Steinberger, 2016).

Essa baixa escolaridade gera dificuldade em conseguir emprego e/ou renda, motivando a população dessas áreas a um ciclo vicioso, que dificultam a mudança da própria condição (Torres *et al.*, 2003), a qual está refletida nas respostas, que indicam que 86% viviam com até dois salários-mínimos.

A escolaridade também reflete/é refletida também no número de filhos que cada família tem. Segundo revisão de literatura realizada por Marteleto (2002) sobre o papel do tamanho da família na escolaridade dos jovens, uma das hipóteses discorre sobre a *diluição de recursos*, que afirma que um maior número de filhos diminuiria o tempo e os recursos investidos individualmente, resultando em menor escolaridade.

Os moradores relataram ainda que há naturalização da sexualidade entre crianças e adolescente, e que “É comum ser mãe aos 12 anos”² e que “Faltam oportunidades para os jovens, tem, mas são pouco faladas, tem cursos cuja inscrição é pela internet, nem todos têm... aproxima mas distancia”³.

Se associado o número de filhos com a escolaridade, percebe-se que pessoas com maior grau de escolaridade tiveram menor número de filhos, enquanto o maior número de filhos (quatro ou mais) esteve presente entre os entrevistados que não estudaram ou completaram apenas o Ensino Fundamental (Tabela 1).

Tabela 1 – Correlação entre o número de filhos e o grau de escolaridade

Escolaridade	Número de Filhos					Total geral
	0	1	2	3	4 ou mais	
1ª a 4ª série do EF		2	3	5	9	19
5ª a 8ª série do EF	1	4	7	9	9	30
Ensino Médio Completo	7	4	5	6	2	24
Ensino Médio Incompleto	3	1	1			5
Ensino Superior Completo	5	2				7
Ensino Superior Incompleto				1		1
Não estudou		1	5	1	6	13
Pós-Graduação			1			1
Total Geral	16	14	22	22	26	100

Fonte: Elaborada pelos autores, 2023.

² Informação concedida por um morador de Vitória, em 23 de junho de 2016.

³ Informação concedida por um morador de Vitória, em 23 de junho de 2016.

A pesquisa observou ainda a discrepância existente entre a quantidade de brancos e negros que ocupam a Poligonal 1, uma vez que 84% da população se autodeclarou negra ou parda. Os dados seguem na mesma linha dos dados apresentados pelo relatório Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2011, que explicita as desigualdades sociais, de raça e gênero ainda existentes. Segundo o qual, 66% da população residente em áreas de favela é negra (IPEA, 2011).

Os dados de escolaridade, renda, número de filhos e etnia refletem as características da maior parte das áreas de aglomerados subnormais do Brasil, com perfil segregacionista e excludente.

Ao observa as estruturas existentes que fornecem algum tipo de serviço para a população, percebe-se dificuldade relacionada à ausência de espaços públicos de convivência, ou mesmo áreas de lazer para crianças e adolescente. Existe apenas um campo de futebol de areia na parte baixa do bairro, que embora seja muito utilizada, os moradores relataram ter receio de que a areia esteja contaminada.

Outro ponto levantado pelos moradores foi com relação à manutenção do campo de futebol existente no bairro, que não é realizada frequentemente, impedindo a realização de atividades regulares, como a criação de escolinha de futebol, o que manteria as crianças ocupadas e afastadas do tráfico de drogas, problema recorrente entre os adolescentes do bairro, segundo os moradores. Os moradores relataram que “A ostentação do tráfico leva à admiração das pessoas-poder”⁴, indicando alteração nas figuras de referência.

5.2 PERCEPÇÕES DOS ENTREVISTADOS SOBRE O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A percepção fenomenológica auxiliará na compreensão do processo vivenciado pela população. Isso porque, segundo Oliveira (2006), cada indivíduo tem uma percepção do espaço, baseado no que é vivenciado na realidade. Essa interpretação irá refletir, por exemplo, na adesão ao projeto de regularização fundiária e ao resultado (ou seja, número de lotes regularizados).

Assim, a mobilização da comunidade é fundamental para execução da REURB-S, uma vez que diversas etapas do processo dependem de preparação prévia da população. Essas ações visam apresentar a empresa e o trabalho a ser desenvolvido à comunidade envolvida, oportunizando perguntas,

⁴ Informação concedida por um morador de Vitória, em 23 de junho de 2016.

opiniões e decisões, de forma conjunta, sobre os rumos do processo. Assim, as ações desenvolvidas pela empresa voltadas para informação dos munícipes estão contidas no Quadro 2.

Quadro 2 – Ações desenvolvidas durante o processo de regularização fundiária de interesse social

1	Divulgação das atividades desenvolvidas A divulgação das reuniões ocorreu por meio de distribuição de panfletos, notas na rádio local e carros de som circulando pelas ruas do bairro.
2	Visitas nas residências Os cadastradores da equipe social realizaram visitas em todas as residências do bairro, durante duas oportunidades. A primeira, informando sobre a mobilização e realizando explicação preliminar sobre os assuntos a serem abordados em cada uma das reuniões e etapas; a segunda, cobrando a entrega de documentos, informando-os sobre os documentos faltantes.
3	Realização das reuniões As reuniões foram realizadas em dias e locais distintos, visando alcançar maior número de munícipes possível.
4	Escritório local A empresa dispunha de escritório local, com intuito de facilitar a entrega de documentos e o contato com os moradores.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Assim, trinta dias após a reunião, durante uma semana, realizou-se levantamento para identificar se as reuniões (etapa 3) surtiram efeito, ou seja, se os munícipes que compareceram à reunião, de fato, compreenderam os objetivos do projeto. Esse questionamento é pertinente, pois, segundo a empresa, muitos moradores, ao comparecerem ao escritório local para realização do cadastro, desconheciam o porquê da entrega da documentação.

No levantamento, 63% afirmaram não ter comparecido à etapa de mobilização, ou seja, mais da metade não conhecia os procedimentos que seriam adotados pela equipe executora. Para os demais entrevistados, embora tivessem comparecido à mobilização, 51% não souberam responder qual seria a finalidade da REURB-S.

Ao aplicar a correlação de Pearson, visando associar o fato de o entrevistado ter ou não comparecido às etapas de mobilização com o entendimento do processo de regularização, a correlação foi de 0,05%, ou seja, não foi possível afirmar que as pessoas que compareceram à reunião de mobilização sabiam a finalidade do processo de regularização fundiária ou vice-versa. A etapa de mobilização, apesar de ter seguido as premissas contratuais e todo o procedimento seguindo as normas previstas no Termo de Referência do Contrato, não foi considerada efetiva para a comunidade em questão.

No entanto, a mobilização não foi o único momento de instrução dos munícipes, uma vez que a empresa responsável pela REURB-S possuía um escritório no bairro aberto, durante o período do projeto. Segundo a empresa, muitos munícipes iam ao escritório com dúvidas, que eram sanadas pela equipe social envolvida e atribui os bons resultados do processo a essa proximidade com a população. Reforçando a perspectiva de Souza (2001a), que observou que os munícipes têm dificuldade de conceituar a percepção sobre os aspectos técnicos relacionados ao processo de regularização, como os procedimentos judiciais e a forma como ocorre a transferência dos direitos à terra, e acabam não participando amplamente do processo.

A participação efetiva é capaz de trazer outras melhorias ao bairro, que não apenas a emissão de títulos de propriedade do terreno. Ao participarem, os moradores acabam por levantar outras demandas existentes, indicando áreas prioritárias para investimento, auxiliando o trabalho dos órgãos gestores e possibilitando melhorias na situação da comunidade (Gomes; Steinberger, 2016). Os autores constataram ainda que diversos processos de regularização são malsucedidos, devido a uma má articulação com a população local, que perde a confiança no processo e acaba por não o concluir.

Durante a REURB-S, menos de 50% dos munícipes entregaram toda a documentação necessária para obtenção do título de propriedade do imóvel, o que pode indicar baixo interesse da comunidade. Isso pode estar relacionado à busca por resultados mais objetivos, do ponto de vista das necessidades mais urgentes das famílias, como também à carência de compreensão do processo. Ceolin (2015) afirma que a população não tem conhecimento sobre a importância da legalização dos imóveis e a relação direta com erradicação da pobreza, por exemplo. A autora afirma ainda que:

um dos maiores obstáculos à concretização da meta de legalização dos imóveis é exatamente a falta de conhecimento da população em geral, sobre a importância da regularização fundiária. Sem a conscientização da população, corre-se o risco de a cultura do informalismo persistir, a despeito de todos os esforços no sentido de se regularizar os imóveis dos Municípios (Ceolin, 2015, p. 91).

As diversas necessidades de famílias que vivem em condição vulnerabilidade social vão além das questões relativas à regularização fundiária, conforme reforçado por Souza (2001^a, 2001b) que, ao estudar os assentamentos informais de Recife, identificou que suprir demandas básicas, como água, energia e saneamento, por exemplo, podem representar mais para essas famílias do que a legalização da posse.

5.3 ANÁLISE DAS DESCONFORMIDADES URBANAS E OS RESPECTIVOS REFLEXOS NO MEIO AMBIENTE

É importante criar a consciência dos benefícios ambientais que o processo carrega consigo, visando incentivar a participação no projeto (Potsiou, 2014), logo, esta seção avalia a relação entre a percepção dos moradores no tocante aos aspectos ambientais do projeto de REURB-S.

As descrições que se seguem misturam o ponto de vista técnico-científico, descrito pelos autores, e o ponto de vista dos moradores, em consonância com o que foi explicitado (Santos, 2012), segundo o qual, para desmistificar o espaço, precisa-se considerar a paisagem, como estrutura, e a sociedade, como formação social. O autor afirma: “Vemo-nos ao mesmo tempo diante de um problema de conhecimento e diante de um problema moral” (Santos, 2012, p. 39).

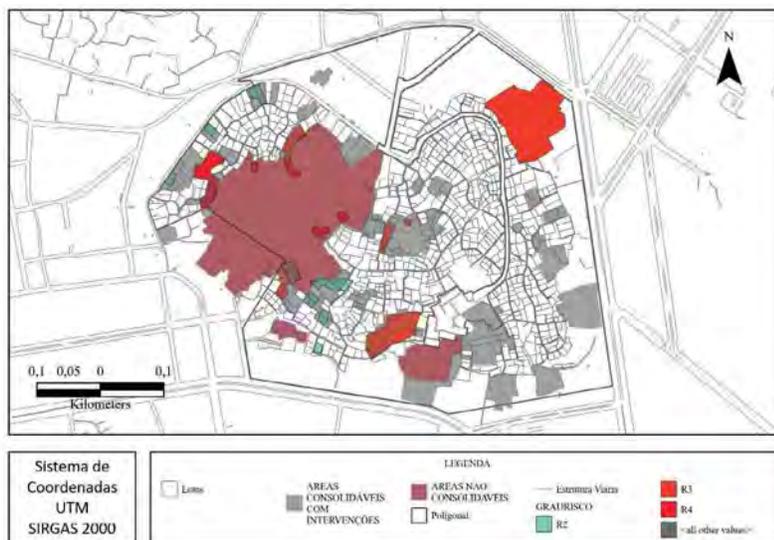
Dentre os principais problemas ambientais, está a existência de áreas de risco, assim, no aspecto físico-territorial, foi necessário identificar as áreas de riscos geológicos e hidrológicos. Essas informações precisam ser inseridas nos projetos de REURB-S, a fim de identificar a existência de residências nestas áreas, tendo em vista os riscos inerentes à ocupação, conforme descrito por Fardin, Fardin e Fardin (2018).

Assim, gerou-se um mapa integrando as informações acerca de risco geradas pela empresa e pelo mapa de risco da PMV (Figura 2). Esses locais apresentavam problemas, como existência de blocos rochosos, aterros realizados de forma incorreta, canais de escoamento natural de água, dentre outros.

Na análise, apenas parte das áreas de risco mapeadas pela PMV foi contemplada no estudo realizado pela empresa, que abrangeu número bem maior de áreas. De acordo com a empresa, 43.635 m² (15%) se encontram em áreas consolidáveis sem intervenções e 18%, em áreas não consolidáveis (52.908 m²), totalizando 33% da área do bairro localizadas em áreas em risco. Por outro lado, o PMRR indica apenas 6% da área do bairro localizada em áreas de risco. Parte dessa diferença ocorre pelo fato de o projeto da empresa ter inserido como parte das áreas não consolidáveis a Zona de Proteção Ambiental existente na parte mais alta do bairro, por se tratar de área muito declivosa e com formação rochosa instável, ainda assim.

Tanto no mapa quanto nas visitas em campo, foi possível observar que parte das áreas de risco encontrava-se ocupadas: dos 789 lotes levantados, pelo menos 191 (24%) encontravam-se em áreas com algum tipo de risco que necessitam intervenção. Um cenário de injustiça ambiental, ou seja, em que as populações, sem espaço para moradia nas partes nobres, acabam ocupando espaços impróprios para moradia.

Figura 2 – Localização das áreas de risco do projeto e da PMV para a Poligonal 1, Vitória



Fonte: Elaborada pelos autores, 2023.

Apesar disso, o estudo constatou que 87% dos respondentes declararam que sabiam o que seria uma área de risco, mencionando, principalmente, a existência de áreas declivosas, embora nenhum tenha se declarado morador de área de risco. Isso porque os leigos tendem a atrelar o risco ao acaso, à possibilidade, não reconhecendo a real ameaça do local (Um-Habitat, 2008).

Embora a população acredite ser apenas a declividade responsável pela formação do risco, outros fatores precisam ser considerados, como a forma de construção e o próprio material construtivo, além de características ambientais específicas, como a existência de ravinas ou canais preferenciais para o escoamento da água da chuva. Conforme indicado por Santos (2012), a identificação de ameaças e vulnerabilidades depende de análise multidisciplinar e que integre o próprio saber local, reconhecendo a importância da integração de ambos os conhecimentos para o melhor mapeamento de áreas de risco (Andrade; Szlafsztein, 2015; Hicks *et al.*, 2019).

Atrelado ao desconhecimento rela para identificar o risco, outro ponto que contribui para que a população permanecesse na área esteve relacionado à localização. Segundo os moradores, a comunidade apresenta “Localização privilegiada”, o que dificulta a tomada de decisão quanto à saída do bairro. O tempo de ocupação é outro fator que contribui para permanência no bairro, pois alguns moradores se encontravam na área há mais de 30 anos, confirmando o que Cavalcante e Aloufa (2015) descreveram,

sobre haver sentimento de pertencimento, de afetividade com o local, indicando a ambiguidade existente entre a postura, de querer permanecer no local, e a fala, em reconhecer a existência de perigos na comunidade.

A controvérsia indica que o conhecimento da teoria não significou precaução na prática, corroborando o que foi indicado por Spink (2014), que indica que a “percepção de risco” provém de opinião individualista e esbarra em outros fatores, como a avaliação do custo x benefício ao qual o morador está exposto. Monkkonen (2013) faz contraponto ao indicar que as ocupações irregulares são, ao mesmo tempo, problema e solução, pois permitem as pessoas terem casas as quais podem pagar, no entanto, as mesmas podem ser inseguras do ponto de vista construtivo ou locacional.

Após a identificação das áreas de risco, é necessária adoção de medidas para sanar os problemas. Caso medidas não sejam adotadas, em determinados casos, será necessário remover a população da área. Nestes casos, o Estado pode realizar a alocação das famílias em unidades de moradia social, já construídas, ou ainda, fornecer subsídio com finalidade de acesso a outra habitação (aluguel social), ambas medidas adotadas no bairro previamente à REURB-S.

No entanto, na prática, muitas vezes, essas novas moradias populares sequer foram iniciadas, e os moradores se vêm à mercê do recebimento do aluguel social. Para Spink, (2014), os moradores se sentem inseguros quanto à continuidade do pagamento desse benefício, além de indicarem que existe dificuldade de encontrar outra moradia, na mesma região, que possa ser paga com o valor recebido. Além disso, em função dos altos índices de desigualdade social, o acesso à compra de imóveis por parte dessa população nos bairros próximos se torna impossível para as famílias de baixa renda (Macedo, 2008). Esses fatores somados reforçam o sentimento de pertencimento com o local e reafirmando o compromisso dos moradores em permanecer no local.

Esse medo é totalmente compreensível, principalmente quando analisado o PMRR, mencionado anteriormente. No capítulo que trata sobre intervenções estruturais para redução de riscos e prevenção de acidentes, indicam-se as áreas que necessitam de assistência e traz estimativa de custos para cada problema. Em áreas em que as medidas propostas eram de remoção da moradia, não havia previsão/menção de custos relativos ao reassentamento dessas famílias ou pagamento de aluguel social (Vitória, 2007), não integralizando as medidas propostas.

Outro ponto que precisa ser apontado é que, embora exista um Plano de Contingência para o Município de Vitória/ES, elaborado pela Defesa Civil,

este não contempla as medidas a serem tomadas de antemão, em caso de eventos de alerta (chuvas contínuas e solo encharcado) ou de emergência (chuvas contínuas e concentradas e solo muito encharcado), além de não prever qualquer forma de capacitação para instrução da população de forma geral ou para a Poligonal 1 (Vitória, 2007).

O primeiro protocolo internacionalmente aceito para redução de riscos de desastres, o Marco de Ação de Hyogo (*Hyogo Framework for Action*), afirma que deve haver, além da identificação do risco, acompanhamento e publicação constante dos resultados, a fim de manter a população informada, desde 2005 (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2005), apesar disso, esses relatórios não foram encontrados no site da PMV.

Além da definição das áreas de risco e desastres, de acordo com o Código Florestal (Brasil, 2012), a definição de REURB-S deve contar com estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais, considerando a situação existente no local anteriormente ao desenvolvimento do projeto. Neste sentido, Rolnik *et al.* (2006, p. 197) afirmam que: “a regularização urbano-ambiental precisa ser entendida como uma ação com dois objetivos integrados, de promover a recuperação da qualidade ambiental e, ao mesmo tempo, das condições de vida”.

No entanto, o Termo de Referência do projeto de REURB-S não previa a execução de estudo técnico ambiental, reforçando a noção de descaso com o componente ambiental. Isso também foi refletido nas respostas dos moradores, uma vez que 77% dos respondentes afirmaram que não reconheciam relação entre a REURB-S e a melhoria ou preservação dos aspectos ambientais.

Alguns dos moradores chegaram a fazer considerações sobre o cuidado com o meio, indicando que, para melhoria da qualidade de vida na comunidade, a prefeitura deveria “Tirar o lixo das áreas verdes”⁵, por exemplo, sem relacionar a existência de resíduos sólidos com a ocorrência de desastres.

Logo, levantaram-se dados que pudessem contribuir para o entendimento da situação ambiental existente na área, a fim de verificar os pontos que poderiam ser abordados pelo projeto de REURB-S. Além dos problemas relacionados à existência de áreas de risco e desastres, constataram-se passivos ambientais, que contribuem para um cenário multirrisco na área em estudo (Quadro 3). Os problemas encontrados são, em maioria, os mesmos observados no município de Serra (Fardin; Fardin; Fardin, 2018) e em Recife (Souza, 2001b).

⁵ Informação concedida por um morador de Vitória, em 06 de julho de 2016.

Quadro 3 – Principais problemas ambientais existentes no bairro, histórico e limitações

PROBLEMAS	HISTÓRICO	LIMITAÇÕES
15% do bairro ainda não tem acesso ao saneamento básico.	Intervenções realizadas pelo Projeto Terra e pela PMV.	Difícil identificação/implementação das medidas em função da distribuição irregular do bairro.
Coleta de resíduos sólidos insuficiente.	O bairro integra as rotas de coleta da prefeitura.	Ruas e vielas que não são acessíveis aos caminhões da prefeitura e tem a coleta realizada de forma manual; Diversos pontos de coleta irregulares ao longo da área.
Arborização urbana irregular ou ausente.	Houve plantio de enriquecimento na área, como uma das ações do Projeto Terra.	O bairro é majoritariamente formado por ruas sem calçadas, vielas estreitas e becos, resultando em pouco espaço para o plantio.
Áreas verdes remanescentes sem demarcação.	Sucessivas ocupações irregulares dessas áreas.	A ausência de demarcação da área, juntamente com a carência de conscientização da população faz com que a área seja objeto de sucessivas ocupações irregulares.
Rede de drenagem insuficiente.	Existe rede de drenagem no bairro, no entanto, diversas ruas e escadarias não foram contempladas.	Ruas irregulares, escadarias estreitas e becos dificultam o dimensionamento e a instalação de instrumentos efetivos de drenagem.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Com relação à presença de áreas verdes ou áreas de preservação permanente, 40% dos respondentes não relacionam a existência ou não dessas áreas com o projeto de REURB-S. A presença de áreas verdes ou de elementos ambientais favorece a qualidade de vida, auxilia na infiltração de água no solo, reduz o carreamento superficial de resíduos, dentre diversos outros serviços ambientais. Da perspectiva mais palpável para os moradores, o uso de espaços verdes, ainda que informais, por crianças e adolescente pode ser considerado aspecto importante, uma vez que possibilita interação social e desenvolvimento cognitivo, além de proporcionar maior compreensão do mundo (Bell; Thompson; Travlou, 2003), fatores que poderiam auxiliar na modificação do quadro social existente na Poligonal.

Os municípios também foram questionados acerca da relação entre REURB-S e sustentabilidade ambiental, resiliência urbana e cidades sustentáveis. Embora 81% dos respondentes tenham indicado o conhecimento desses termos, nenhum reconheceu relação dos mesmos com o projeto de REURB-S. Quando não há direito fundiário forte e seguro, as pessoas sofrem mais injustiça, colocando-se mais em riscos de saúde e ambientais (Dachaga; Vries, 2021). Os autores afirmam ainda que a segurança de posse é um pré-requisito, para que haja justiça ambiental, conferindo às pessoas direitos e responsabilidades ambientais.

Independente dos conhecimentos ambientais acerca do processo, 100% dos respondentes indicaram que o projeto de REURB-S tem relação com a infraestrutura do bairro, em total desassociação entre regularização e meio ambiente, reforçando a dubiedade existente, conforme os demais dados discutindo.

Por fim, 100% dos respondentes afirmaram a intenção de ser inserido dentre os beneficiários da etapa de emissão de títulos. Como resultado, dos 1.013 lotes existentes no bairro, 789 compuseram a planta de parcelamento e, no momento da escrita do artigo, pelo menos 400 municípios haviam recebido o título de propriedade do terreno.

6 CONCLUSÃO

As conclusões deste artigo podem ser específicas para o estudo de caso do município de Vitória, mas servem para reforçar a limitada perspectiva ambiental embutida nos processos de regularização fundiária.

Com relação ao processo de mobilização para regularização fundiária, do total de pessoas que compareceu à etapa de mobilização inicial (assembleias), 40% dos participantes souberam responder sobre o objetivo do Processo de Regularização Fundiária. Com a pesquisa realizada, não foi possível averiguar se houve correlação entre comparecer à assembleia e compreender o processo, assim, sugere-se analisar melhor essa etapa e até repensar/melhorar esse processo.

O estudo aponta lacuna crítica existente nos processos de regularização fundiária urbana, em que os impactos ambientais do processo de regularização fundiária de interesse social são pouco conhecidos e trabalhados. Os problemas ambientais foram tratados de forma superficial, tendo sido utilizadas apenas para cumprimento das formalidades do processo, não tendo, de fato, gerado melhorias do ponto de vista ambiental.

Assim, fica patente a necessidade de investimentos em educação ambiental, visando conscientizar a população acerca dos benefícios trazidos pela melhoria das condições ambientais que precisavam advir do processo de regularização fundiária, como a possibilidade de implantação de arborização urbana e melhoria na coleta de resíduos sólidos, por exemplo, bem como dos deveres da população em proteger o meio ambiente, reforçando a segurança ambiental.

Ainda com relação aos problemas ambientais, devido ao grande número de lotes existentes em áreas com algum grau de risco, os projetos de educação ambiental devem incluir aspectos específicos acerca dessa temática. Sugere-se, portanto, o acompanhamento, por parte dos órgãos fiscalizadores, em especial da Defesa Civil, dessas populações, a fim de mitigar efeitos adversos durante eventos extremos.

Como recomendações para trabalhos futuros, é necessário realizar o acompanhamento entre as sugestões de melhorias ambientais sugeridas no Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social e aquelas efetivamente implementadas pelas prefeituras, de modo a verificar a efetividade do processo. Recomendam-se, ainda, trabalhos voltados para construção de mobilização efetivas, pensando na necessidade de informação da população e da formação de consciência voltada para tomada de decisões relativas ao processo de regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

- ALMANZI, F. Regularizing land tenure within upgrading programmes in Argentina; the cases of Promeba and Rosario Hábitat. **Environment and Urbanization**, [s. l.], Vol. 21, No. 2, p. 389-413, 2009.
- ANDRADE, M. M. N.; SZLAFSZTEIN, C. F. Community participation in flood mapping in the Amazon through interdisciplinary methods. **Natural Hazards**, [s. l.], Vol. 78, No. 3, p. 1491-1500, 2015.
- ANDREASEN, M. H. *et al.* Informal land investments and wealth accumulation in the context of regularization: case studies from Dar es Salaam and Mwanza. **Environment and Urbanization**, [s. l.], Vol. 32, No. 1, p. 89-108, 2020.
- ARRUDA, J. B.; CARNEIRO, A. R. S. A estética urbana no projeto de Saturnino de Brito (188-1929). **Paisagem ambiente - Ensaios**, São Paulo, n. 22, p. 110-121, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BELL, S.; THOMPSON, C. W.; TRAVLOU, P. Contested views of freedom and control: Children, teenagers and urban fringe woodlands in Central Scotland. **Urban Forestry and Urban Greening**, [s. l.], Vol. 2, No. 2, p. 87-100, 2003.

BRASIL. **Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios**. Brasília, DF: Ministério das Cidades: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. **Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. **Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

CARDOSO, M. S. S. *et al.* Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA). **Urbe: revista brasileira de gestão urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 307-322, 2014.

CAVALCANTE, J. D. S. I.; ALOUFA, M. A. I. Percepção de riscos ambientais: uma análise sobre riscos de inundações em Natal-RN, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, Ciudad do Mexico, n. 84, p. 54-68, 2015.

CEOLIN, A. C. S. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da Comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 75-104, 2015.

COSTA, V. P. Instrumentos de Regularização Fundiária em APP's. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 191-203, 2013.

DACHAGA, W.; VRIES, W. T. Land tenure security and health nexus: A conceptual framework for navigating the connections between land tenure security and health. **Land**, [s. l.], Vol. 10, No. 3, p. 1-22, 2021.

FARDIN, S. C. S. G.; FARDIN, H. D.; FARDIN, H. D. Urban land regularization in social interest areas: Law and application of environmental instruments. **Ciência Florestal**, Santa Maria, RS, v. 28, n. 2, p. 854-862, 2018.

GOMES, A. M. I. D. S.; STEINBERGER, M. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 41, p. 292-319, 2016.

HERMANY, R.; VANIN, F. S. A Regularização Fundiária no Brasil: Uma Análise Comparativa da Medida Provisória n. 759/2016 e da Lei n. 11.977/2009. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 482-516, 2017.

HICKS, A. *et al.* Global mapping of citizen science projects for disaster risk reduction. **Frontiers in Earth Science**, [s. l.], Vol. 7, No. 226, p. 1-18, 2019.

IBGE. Cidades. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília, DF: IPEA, 2011.

ISDR. **Hyogo Framework for Action 2005-2015**. Kobe: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2005.

JERÔNIMO, M. K. *et al.* A percepção ambiental dos moradores do assentamento Marrecas em São João do Piauí - PI. In: SEABRA, G. (org.). **TERRA: saúde ambiental e soberania alimentar**. 2. ed. Ituiutaba: Barlavento, 2015. p. 118-128.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MACEDO, J. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. **Land Use Policy**, [s. l.], Vol. 25, No. 2, p. 259-270, 2008.

MARTELETO, L. O papel do tamanho da família na escolaridade dos jovens. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 159-177, 2002.

MASERA, G. *et al.* Polimipara Rocinha: Environmental Performances and Social Inclusion—A Project for the Favela Rocinha. **Research for Development**, [s. l.], p. v–vi, 2020.

MONKKONEN, P. Urban land-use regulations and housing markets in developing countries: Evidence from Indonesia on the importance of enforcement. **Land Use Policy**, [s. l.], Vol. 34, p. 255-264, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.03.015>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MOTA, É. **Terra mais igual: um programa participativo de desenvolvimento humano e urbano**. Vitória: Associação Brasileira de Cimento Portland Programa Soluções para Cidades, 2014.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nações Unidas Brasil, São Paulo, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 20 jun. 2023.

OLIVEIRA, N. A. D. S. A educação ambiental e a percepção fenomenológica, através de mapas mentais. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, Rio Grande, v. 16, p. 32-46, 2006.

OLIVEIRA, F. M. G.; SILVA NETO, M. L. Do direito à cidade ao direito dos lugares. **Urbe: revista brasileira de gestão urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-13, 2020.

PAYNE, G.; DURAND-LASSERVE, A.; RAKODI, C. The limits of land titling and home ownership. **Environment and Urbanization**, [s. l.], Vol. 21, No. 2, p. 443-462, 2009.

POTSIOU, C. Policies for formalization of informal development: recent experience from southeastern Europe. **Land Use Policy**, [s. l.], Vol. 36, p. 33-46, 2014.

ROLNIK, R. *et al.* **Regularização de Assentamentos Informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SALAT, S.; BOURDIC, L.; MAKIYA, M. **Por uma estratégia de cidade sustentável**. Paris: Edições Afrontamento, 2017.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SOTO, H. **The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else**. London: Lomdon Press, 2000.

SOUZA, F. A. M. Perceived security of land tenure in Recife, Brazil. **Habitat International**, [s. l.], Vol. 25, p. 175-190, 2001a.

SOUZA, F. A. M. The future of informal settlements: lessons in the legalization of disputed urban land in Recife, Brazil. **Geoforum**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 483-492, 2001b.

SPINK, M. J. P. Viver em áreas de risco: Tensões entre gestão de desastres ambientais e os sentidos de risco no cotidiano. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3743-3754, 2014.

TORRES, H. G. *et al.* Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.

UN-HABITAT. **Secure Land Rights for All**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2008.

UN-HABITAT. **Nova agenda urbana**. Quito: United Nations, 2019.

VITÓRIA. **Lei Municipal n. 4.311, de 29 de março de 1996**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 1996.

VITÓRIA. **Lei nº 6.077, de 29 de dezembro de 2003**. Regulamenta a organização do município em bairros [...]. Vitória: Câmara Municipal, [2003]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/19744119/artigo-2-da-lei-n-6077-de-29-de-dezembro-de-2003-do-municipio-de-vitoria>. Acesso em: 14 jun. 2022.

VITÓRIA. **Lei nº 6.075, de 13 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor Urbano do município de [...]. Vitória: Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/vitoria/lei-ordinaria/2006/671/6705/lei-ordinaria-n-6705-2006-institui-o-plano-diretor-urbano-do-municipio-de-vitoria-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 jun. 2022.

VITÓRIA. **Plano Municipal de Redução de Risco de Vitória - ES**. Vitória: [s. n.], 2007.

VITÓRIA. **Relatório de Transição. Programa Terra Mais Igual**. Vitória: [s. n.], 2012.

VITÓRIA. **Plano Municipal de Redução de Risco de Vitória: Etapa 2. Elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco - PMRR. 2.7 – Atualização do Mapeamento de Risco (Levantamento de Campo: Setorização)**. Volume Final 03. Vitória: [s. n.], 2016. Disponível em: https://sites.vitoria.es.gov.br/pmrr/storage/2017/06/relatorio_final_pmrr_2014_volume_3a.pdf. Acesso em: 16 out. 2023.

WERLIN, H. The slum upgrading myth. **Urban Studies**, [s. l.], Vol. 36, No. 9, p. 1523-1534, 1999.

WORLD BANK. **Housing: enabling markets to work with technical supplements**. Washington, DC: World Bank, 1993.

Submissão: 07/02/2023 • Aprovação: 06/10/2023