



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

JOANY MARA SOUZA TAVARES COSTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE
DO SISAL: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REURB EM DEZ
MUNICÍPIOS DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador
2022

JOANY MARA SOUZA TAVARES COSTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE
DO SISAL: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REURB EM DEZ
MUNICÍPIOS DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito,
Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador
– UNIFACS, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da
Universidade Salvador UNIFACS

Costa, Joany Mara Souza Tavares

A regularização fundiária urbana no Território de Identidade do Sisal: uma análise sobre a experiência da Reurb em dez municípios da região sisaleira do Estado da Bahia./ Joany Mara Souza Tavares Costa. - Salvador, 2022.

90 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

1. Regularização fundiária urbana. 2. Território de identidade. 3. Região sisaleira - Bahia 4. Planejamento urbano. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título

CDD: 711.40981

JOANY MARA SOUZA TAVARES COSTA

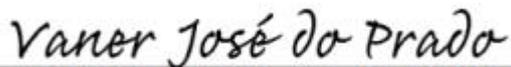
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE
DO SISAL: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REURB EM DEZ
MUNICÍPIOS DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) da UNIFACS - Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, aprovada pela seguinte banca examinadora:



Dr. Augusto de Oliveira Monteiro – Orientador.

Doutor Administração Pública – Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.



Dr. Vaner José do Prado – Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano – Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil



Dr. Helder Uzêda Castro – Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano – Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil



Dr. Mauricio Teixeira Rodrigues – Universidade de Fortaleza, UNIFOR, Brasil.

Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil

Salvador, 30 de agosto de 2022.

À todos aqueles que se dedicam à
regularização fundiária urbana no Território do
Sisal: verdadeiros realizadores de sonhos!

RESUMO

Analisa a experiência da regularização fundiária urbana, após a vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, em dez municípios baianos do Território de Identidade do Sisal: Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Nordestina, Monte Santo, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente. Para tanto foi utilizado o método de pesquisa exploratório, com a realização de entrevistas estruturadas aos dez municípios selecionados. Buscou-se estabelecer as principais causas da irregularidade fundiária urbana no Brasil e no mundo, através da pesquisa bibliográfica sobre a explosão demográfica, processo de urbanização brasileiro, histórico do registro de imóveis e da regularização fundiária urbana no Brasil. Com alicerce na teoria do patrimônio morto de Hernando de Soto, relaciona o sistema de propriedade legal ao desenvolvimento econômico, com foco no Território de Identidade do Sisal. Foram analisados os dez municípios selecionados, no tocante à formação territorial e suas características populacionais e econômicas. Mediante as entrevistas estruturadas examinou-se a experiência ou não de Reurb em cada município pesquisado, bem como os resultados obtidos em termos quantitativos de imóveis regularizados. O trabalho está dividido em cinco capítulos: introdução, referencial teórico, metodologia, análise de resultados e conclusão. No referencial teórico são apresentados os resultados das pesquisas bibliográficas e na análise de resultados explana-se sobre o Território de Identidade do Sisal e apresenta-se o resultado de investigação de cada município estudado.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana; Reurb; irregularidade imobiliária; Território de Identidade do Sisal.

ABSTRACT

It analyzes the experience of urban land regularization, after the validity of Law no. 13.465, of July 11th, 2017, in ten bahian cities located in the Sisal Identity Territory: Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Nordestina, Monte Santo, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente. For such analysis, the exploratory research method was used, with the execution of structured interviews to the ten selected cities. It was sought to establish the main causes of land irregularity in Brazil and in the world, through bibliographic research on demographic explosion, brazilian urbanization process, history of land registry and the urban land regularization in Brazil. With Hernando de Soto's dead patrimony theory as a backbone, the legal property system is conneted to economic development, with focus on the Sisal Identity Territory. All ten selected cities were analyzed regarding territorial formation and its populational and economic characteristics. After the structured interviews, the experience in Reurb, or lack of it, in each city was examined, as well as the obtained results in quantitative terms of regularized properties. This paper is divided in five chapters: introduction, theoretical reference, methodology, result analysis and conclusion. In the theoretical reference bibliographic research results are presented and in result analysis the Sisal Identity Territory is explained, and results of the investigation of each city are shown.

Key words: Urban land regularization; Reurb; land irregularity; Sisal Identity Territory.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População dos municípios selecionados	16
Tabela 2 - Pib per capita dos municípios do Sisal	37
Tabela 3 - Quantitativo populacional total, urbano e rural	45
Tabela 4 - Receitas totais e receitas próprias dos municípios do território do Sisal	48
Tabela 5 - Produto interno bruto dos municípios selecionados	55
Tabela 6 - Quantitativo arrecadação ITBI Cansanção	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa delimitação municípios objeto da pesquisa	17
Figura 2 - Territórios de identidade da Bahia	43
Figura 3 - Delimitação do território de identidade do Sisal	44
Figura 4 - Gráfico comparativo de arrecadação ITBI por período.....	53
Figura 5 - Gráfico arrecadação IPTU por período	59
Figura 6 - Gráfico arrecadação ITBI por período	60
Figura 7 - Gráfico arrecadação IPTU por período	64
Figura 8 - Gráfico arrecadação ITBI por período	64
Figura 9 - Gráfico demonstrativo Reurb-S e Reurb-E	70
Figura 10 - Quantitativo de títulos de legitimação fundiária expedidos	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAEB	Associação Comunitária de Produção e Comercialização do Sisal
CODES	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia
DAM	Documento de Arrecadação Municipal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
MEI	Microempreendedor Individual
MW	Mega Watts
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
Pronat	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PVG	Planta de Valores Genérica
Refis	Programa de Regularização Fiscal
Reurb	Regularização fundiária urbana
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
TC	Território da Cidadania
TI	Território de Identidade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 OS FENÔMENOS DA EXPLOSÃO DEMOGRÁFICA E FORMAÇÃO DAS FAVELAS NO MUNDO E NO BRASIL	19
2.2 A TARDIA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DÉFICIT DE MORADIA	22
2.3 HISTÓRICO DO REGISTRO DE IMÓVEIS: EM BUSCA DAS ORIGENS DO PROBLEMA FUNDIÁRIO URBANO BRASILEIRO.....	25
2.4 HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL: DA LEI Nº 11.977 DE 2009 ATÉ A LEI Nº 13.465 DE 2017	31
2.5 A QUESTÃO DO PATRIMÔNIO MORTO	35
3 METODOLOGIA	39
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	42
4.1 O ENFOQUE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA.....	42
4.2 O TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DO SISAL	44
4.3 MUNICÍPIO DE CANSANÇÃO	48
4.4 MUNICÍPIO CONCEIÇÃO DO COITÉ.....	54
4.5 MUNICÍPIO DE ITIÚBA.....	56
4.6 MUNICÍPIO DE NORDESTINA.....	57
4.7 MUNICÍPIO DE MONTE SANTO	62
4.8 MUNICÍPIO DE QUEIMADAS	66
4.9 MUNICÍPIO DE QUIJINGUE	70
4.10 MUNICÍPIO DE SANTALUZ	72
4.11 MUNICÍPIO DE TUCANO.....	75
4.12 MUNICÍPIO DE VALENTE.....	77
4.13 CONSOLIDAÇÃO DAS ANÁLISES	79
5 CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	85
APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE PESQUISA APLICADO NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DE CANSANÇÃO, CONCEIÇÃO DO COITÉ, ITIÚBA, MONTE SANTO, QUEIMADAS, QUIJINGUE, SANTALUZ, TUCANO E VALENTE	89

1 INTRODUÇÃO

A irregularidade imobiliária urbana é uma realidade presente em todo o Território Nacional, seja em regiões mais desenvolvidas ou então nas pequenas cidades do interior. A relevância do tema perpassa por sua presença marcante e por suas repercussões de ordem econômica e social. Pode-se dizer, portanto, que um imóvel irregular é um problema de natureza plúrima, visto que seus efeitos transbordam o ramo jurídico.

Se existem irregularidades, naturalmente deve-se buscar a regularização: assim como todo problema, a irregularidade imobiliária precisa ser resolvida. Mesmo com todo o arcabouço jurídico e avanço tecnológico existentes na sociedade brasileira do presente século, existem milhares de brasileiros desprovidos de segurança jurídica no tocante a seu imóvel urbano. Vale dizer: há milhares de brasileiros possuidores, que não conseguem transpassar a barreira da irregularidade imobiliária e portanto são privados do direito de propriedade.

As causas da irregularidade fundiária urbana são representadas por diversos fatores históricos e sociais, dentre os quais pode-se destacar o êxodo rural; o crescimento acelerado da população; a irregularidade e clandestinidade de loteamentos¹; falta de fiscalização do cumprimento das normas urbanísticas por parte dos municípios; e legislações desconexas com o contexto social.

Neste último item destaca-se a Lei nº 6.766, de 13 de dezembro de 1979, com a previsão anterior de que 35%² da área urbana a ser loteada deveria ser destinada ao Poder Público, representando portanto uma perda considerável para o loteador, o que implicava consequentemente no desincentivo aos loteamentos regulares.

A irregularidade fundiária existente remonta à própria história brasileira, conforme apontam Marchi, Kumpel e Borgarelli (2019, p. 17):

o problema fundiário é um dos muitos que atravanca a economia do país. Não só as dimensões continentais do país, com mais de 8 milhões e 500 mil quilômetros quadrados, mas a forma como ocorreu a ocupação territorial, fez com que o problema fundiário atingisse proporções alarmantes.

¹ Loteamento irregular é aquele aprovado pelo Poder Público Municipal, porém desprovido do registro imobiliário. É considerado ainda irregular o loteamento implantado, que esteja em desconformidade com a aprovação recebida, ou cujo cronograma de obras não esteja sendo cumprido. Já o loteamento clandestino é aquele não aprovado pela Prefeitura, conduta esta tipificada como crime contra a Administração Pública, conforme disposição do artigo 50, I, da lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (KUMPEL, 2020, p. 2259).

² “Inicialmente, a lei previu que 35% da área a ser loteada seria destinada ao Poder Público, na forma de sistema de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres para uso público (art. 4º, §1º). Posteriormente, a lei foi alterada para transferir a atribuição de fixar o percentual mínimo para a legislação municipal, que exige em torno de 20% da área loteada (MACEDO, 2020, p. 44).

Além da forma de ocupação do território brasileiro, tem-se o desordenamento das cidades, provocado pelo êxodo rural e pela industrialização, como fatores históricos relevantes à consolidação da irregularidade fundiária. As cidades não possuíam planejamento suficiente para suportar o aumento exponencial de sua população, que se deu em um curto espaço de tempo, de modo que a essa população não restou outra alternativa senão ocupar áreas periféricas. Surgiram portanto as favelas brasileiras e outras ocupações com irregularidades diversas.

A urbanização brasileira, que de seu de forma tardia, além de episódios como a Guerra de Canudos e a Revolta da Armada, contribuíam para o déficit de moradia, e conseqüentemente para a irregularidade fundiária urbana. Tem-se ainda o histórico vácuo legislativo sobre a questão imobiliária, que possui relação com o regime escravocrata no Brasil.

Os problemas urbanos, como favelas e autoconstruções, que implicaram em desordenamento territorial urbano e informalidade jurídica, demandaram o surgimento de institutos e políticas públicas que viabilizassem a regularização das situações consolidadas ao longo dos anos.

Em 07 de julho de 2009 foi publicado o primeiro diploma legislativo brasileiro sobre a regularização fundiária urbana, a Lei nº 11.977. A regularização fundiária de assentamentos urbanos foi definida, no Art. 46 da citada lei, como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o intuito de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2017). Portanto, desde seu surgimento como instituto, a regularização fundiária urbana é um procedimento multidisciplinar, já que engloba aspectos inerentes à infraestrutura das cidades, questões ambientais, direitos sociais dos ocupantes, direitos reais e, ainda, direitos registraes.

Como bem destaca Macedo (2020, p. 55), antes da lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, não havia um procedimento extrajudicial de regularização imobiliária. A referida lei conferiu autonomia ao cartório de registro de imóveis competente para condução do procedimento, constituído por uma etapa de regularização do solo e uma etapa seguinte para titulação dos ocupantes.

Entretanto, de acordo com Góes (2017, p. 152), a lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, não alcançou os resultados esperados, exatamente em virtude da regularização ocorrer em duas etapas distintas. O projeto de regularização fundiária era enviado ao cartório de

registro de imóveis competente, e em momento posterior realizava-se o cadastramento da população beneficiária. Tal formato resultava em um número que imóveis regularizados, com suas matrículas³ abertas, porém nem todas com seus ocupantes devidamente titulados, de modo que muitos permaneciam em situação jurídica irregular.

As irregularidades de toda espécie ainda existentes no Território Nacional demandaram um novo marco legal, com o intuito de trazer para a formalidade os núcleos urbanos informais que, seja pelo tempo de ocupação, pela irregularidade existente ou sua estrutura, são irreversíveis.

Em 18 de julho de 2016 foi publicada a Portaria nº 326 do Ministério das Cidades, por meio da qual fora instituído um grupo de trabalho, denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária, que teve como objetivos “I- Debater propostas de alteração do marco legal de regularização fundiária; e II- Definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

Fruto dos trabalhos desenvolvidos, em 22 de dezembro de 2016 ocorre a publicação da Medida Provisória nº 759, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana, dentre outras deliberações. A referida Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispôs sobre as normas gerais e procedimentos a serem aplicados na regularização fundiária urbana - Reurb em todo o país, considerada o novo marco legal fundiário brasileiro. Sua regulamentação ficou a cargo do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

A finalidade principal da Reurb, que constitui-se em um instrumento multidisciplinar, é promover uma ampla regularização fundiária e garantir direitos fundamentais aos beneficiários. A regularização das moradias, de forma plena, representa ainda inserir no sistema registral as unidades imobiliárias irregulares, de modo que a situação fática corresponda à situação jurídica.

A regularização do núcleo urbano informal deve se dar de forma a representar uma melhoria das condições urbanísticas e ambientais em relação à ocupação informal anterior (BRASIL, 2017), a fim de garantir, de forma plena, o direito social à moradia, como bem destaca (MACEDO, 2017, p.157):

A nova legislação parece ter sido fruto de uma política pública direcionada a coibir a regularização fundiária realizada apenas na dimensão jurídica, sem se preocupar com as reais condições de habitabilidade de um determinado núcleo informal.

³ A matrícula é a base do sistema registral imobiliário brasileiro, no qual cada imóvel corresponde a uma folha do Livro de Registro Geral (sistema do fôlio real), na qual serão inscritos todos os direitos e informações inerentes ao mesmo, de modo que será considerado proprietário aquele que possuir o imóvel matriculado em seu nome, junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.

O protagonismo da regularização fundiária urbana fica a cargo do Poder Público Municipal, que detém a competência legal para instaurar e processar administrativamente a Reurb, além de conceder a titulação, em consonância com as competências municipais previstas na Constituição Federal. Ao cartório de registro de imóveis cabe a realização dos atos registrais inerentes, após a conclusão da Reurb e expedição do título de domínio.

Ao definir o núcleo urbano informal consolidado como o assentamento humano irregular de difícil reversão, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, confere ao Município a avaliação das circunstâncias caracterizadoras que permitam identificar determinada parcela do solo urbano passível de ser regularizado.

Cabe portanto ao Poder Público Municipal a atribuição de, além de identificar os núcleos urbanos informais⁴, realizar uma análise acerca de todos aspectos que envolvem o núcleo, constatando os problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais existentes.

Com o regramento nacional da Reurb, os Municípios dispõem portanto dos instrumentos previstos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para promover a regularização dos núcleos urbanos informais consolidados. A importância de implementação da política pública de regularização fundiária nos municípios decorre dos efeitos negativos que a irregularidade fundiária proporciona, desde a privação do direito real de propriedade⁵ até a arrecadação tributária ineficiente.

O direito de propriedade exorbita o âmbito econômico e jurídico: é definido pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 17⁶, como um direito inviolável e sagrado do ser humano. Vale dizer, a propriedade não é menos importante que direitos como liberdade e igualdade. A falta de regularização imobiliária representa a negação do direito de propriedade, ou seja, a negação de um direito considerado natural e fundamental.

Ao discorrer sobre a origem da propriedade e sua representação para o indivíduo, Couto (2018, p. 32) afirma que:

O direito de propriedade, do ponto de vista filosófico, é uma forma de exercício do direito à liberdade. Não há como ser livre sem um espaço próprio no qual a pessoa possa desenvolver sua personalidade, ou sem um patrimônio mínimo que permita que as escolhas da vida sejam feitas conforme a consciência de cada um.

⁴ Núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017).

⁵ “O direito de propriedade consiste no direito real de usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar a coisa, nos limites da sua função social” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019).

⁶ “Art. 17.º - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789)

A Constituição Federal de 1988 indica a propriedade como um dos direitos e garantias fundamentais, que deve refletir sua função social. Essa função social será atendida quando houver o cumprimento das diretrizes de ordenação urbanística, conforme se depreende do artigo 182⁷ do texto constitucional. Inerente à propriedade, tem-se o direito social à moradia, previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988, que somente será plenamente garantido em compasso com a regularidade do registro imobiliário.

A propriedade, que pode ser urbana ou rural, além de possuir repercussão econômica, como por exemplo para a constituição de garantias reais, também efetiva o direito de moradia. Mais ampla que o direito de propriedade, a moradia representa o local de realização dos direitos mais fundamentais da pessoa humana, devendo ser dotada de uma infraestrutura mínima que permita a habitação adequada.

Norteadas pelo princípio da dignidade da pessoa humana e também pelo princípio da não remoção (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016), a proteção ao direito fundamental de moradia ganha ainda maior destaque quando se está diante de indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica.

Diante deste cenário, a regularização fundiária urbana representa-se como uma política pública a ser realizada pelo Poder Público Municipal, com vistas a incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (BRASIL, 2017). Há diversas implicações da irregularidade imobiliária, tais como o potencial impacto na arrecadação tributária dos Municípios, visto que a existência expressiva de imóveis irregulares implica em negócios jurídicos imobiliários informais⁸.

Além da arrecadação tributária e ordenamento territorial urbano, a regularização fundiária como política pública permite a garantia de infraestrutura essencial, bem como melhoria das condições urbanísticas e ambientais. Constitui-se portanto em instrumento a ser utilizado para promoção do desenvolvimento socioeconômico.

O presente estudo tem por objetivo analisar a experiência da regularização fundiária urbana de dez municípios do estado da Bahia, com recorte temporal a partir da vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, até o primeiro semestre do ano de 2022. Os dez municípios selecionados integram o Território de Identidade do Sisal, quais sejam:

⁷ “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” (BRASIL, 1988).

⁸ Por negócios jurídicos imobiliários informais entende-se aqueles realizados em inobservância à solenidade da escritura pública, para imóveis cujo valor supere 30 salários mínimos, e posterior registro junto ao cartório de registro de imóveis, para a constituição de direitos reais em favor do adquirente.

Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente.

Em virtude da extensão do Território do Sisal, delimitou-se a abrangência da presente pesquisa, recaindo portanto a análise sobre dez municípios da Região Sisaleira. Os municípios selecionados possuem população estimada entre 67.934 e 13.197 habitantes (IBGE, 2021), conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 - População dos municípios selecionados

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (ESTIMADA)
CANSANÇÃO	34.929
CONCEIÇÃO DO COITÉ	67.394
ITIÚBA	36.140
MONTE SANTO	49.145
NORDESTINA	13.197
QUEIMADAS	25.428
QUIJINGUE	27.672
SANTALUZ	37.704
TUCANO	50.903
VALENTE	29.111

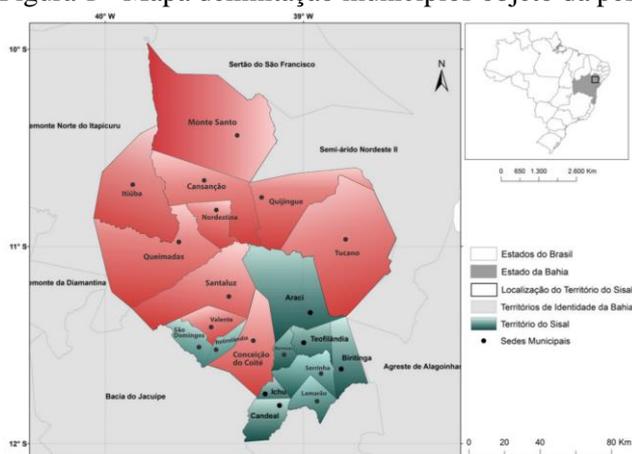
Fonte: IBGE (2021).

Os municípios de Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente encontram-se em uma faixa territorial limítrofe, que abrange uma extensão territorial de 15.125,757 km², totalizando um contingente populacional de 371.623 habitantes.

Tal delimitação fez-se necessária para viabilizar a pesquisa, além de objetivar a análise de municípios limítrofes que, pela contiguidade e origem, possuem características semelhantes entre si. Desta forma, excluiu-se da presente pesquisa municípios que integram outras regiões imediatas: Araci, Barrocas, Biritinga, Serrinha e Teofilândia (região imediata de Serrinha); Candéal, Ichu e Lamarão (região imediata de Feira de Santana).

A delimitação dos municípios selecionados encontra-se destacada em cor vermelha no mapa a seguir:

Figura 1 - Mapa delimitação municípios objeto da pesquisa



Tal pesquisa, de caráter exploratório, foi realizada mediante levantamento, por meio de entrevistas estruturadas nas Prefeituras dos referidos municípios integrantes do Território de Identidade do Sisal, a fim de coletar dados que permitam realizar uma análise acerca do desempenho da regularização fundiária urbana.

O presente trabalho organiza-se em cinco capítulos, composto primeiro pela presente introdução, em seguida pelo referencial teórico, metodologia, análise de resultados e ao final pela conclusão. O referencial teórico explana sobre explosão demográfica e o êxodo rural no Brasil e no mundo. Em seguida, trata da tardia urbanização brasileira e sua relação com o déficit de moradia. O histórico do Registro de Imóveis Brasileiro e histórico da regularização fundiária urbana reparam os assuntos adiante trabalhados. Por fim, no capítulo atinente ao referencial teórico apresenta-se a teoria de Soto (2001), acerca do patrimônio morto gerado pela irregularidade fundiária.

O objetivo geral da pesquisa é identificar, dentre os dez municípios selecionados, quais realizam a regularização fundiária urbana de seu território como política pública, bem como analisar os procedimentos adotados, e portanto identificar os resultados obtidos, no tocante ao quantitativo de núcleos urbanos informais regularizados.

Para o alcance do objetivo geral utilizou-se do método de entrevistas estruturadas junto ao Poder Público Municipal, cujo enfoque justifica-se pelo fato de que a Lei nº 13.465 de 2017 confere ao Município autonomia na condução do procedimento de regularização fundiária urbana.

Para sustentar o objetivo geral, tem-se objetivos específicos: 1) realizar a caracterização de cada um dos dez municípios selecionados, através de seu contingente populacional e territorial, além da identificação das atividades econômicas de maior destaque e histórico da

formação territorial; 2) identificar a irregularidade imobiliária urbana de cada município, por meio da existência ou não de Plano Diretor; a situação do cadastro imobiliário municipal e quantitativo de imóveis urbanos cadastrados; a arrecadação dos impostos municipais relativos aos imóveis urbanos; e a questão dos loteamentos clandestinos; 3) verificar quais municípios promovem a regularização fundiária urbana conforme previsto na lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e analisar como tal política pública foi implantada e os respectivos resultados obtidos, especialmente em relação ao quantitativo de imóveis regularizados. No caso dos municípios que não realizam a regularização fundiária urbana, identificar quais os fatores impeditivos para tanto.

A proposição que se busca com o presente estudo é o incentivo, por meio da disseminação do conhecimento prático e teórico, à implementação da regularização fundiária urbana como política pública permanente em todos os municípios do Território de Identidade do Sisal. Este trabalho pretende portanto compartilhar os resultados obtidos nos Municípios, como parâmetro a ser idealizado pelos demais municípios da Região Sisaleira, em busca de maior desenvolvimento social e econômico para a região.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OS FENÔMENOS DA EXPLOSÃO DEMOGRÁFICA E FORMAÇÃO DAS FAVELAS NO MUNDO E NO BRASIL

A irregularidade imobiliária é um problema urbano antigo, global e complexo. Afirma-se ser antigo, por não representar uma questão originada no presente século; global, por não se limitar ao Brasil ou a determinados países ou regiões; e ainda complexo, por constituir-se em um fato social multifacetado, que transcende o interesse individual.

Uma das causas da desordenação urbana atual é representada pelo fenômeno da explosão demográfica, aliada ao êxodo rural, observado em todo o mundo. Davis (2006) aponta que o aumento populacional fora absorvido pelas cidades, em especial aquelas pertencentes aos chamados países do Terceiro Mundo.

Esta urbanização desenfreada não ocorreu somente no Brasil, mas também em diversos outros países, tais como China, Índia e México. Ao tratar sobre a superação da população urbana sobre a rural, Davis (2006, p. 13) apresenta que:

A Terra urbanizou-se ainda mais depressa do que previra o Clube de Roma em seu relatório de 1972, *Limits of Growth* [Limites do crescimento], sabidamente malthusiano. Em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2015 serão pelo menos 550.

Em decorrência da explosão demográfica observada em todo o mundo, surgem as chamadas megacidades, e até mesmo, hipercidades, tais como Tóquio, Cidade do México, Nova York e Mumbai. No Brasil, destaca-se a cidade de São Paulo, com mais de 12 milhões de habitantes (IBGE, 2021). Sobre a explosão demográfica de São Paulo e Rio de Janeiro, Davis (2006, p. 16) relata:

Nas Américas, os geógrafos já mencionam um leviatã conhecido como Região Metropolitana Ampliada Rio – São Paulo (RMARSP), que inclui as cidades de tamanho médio no eixo viário de 500 quilômetros entre as duas maiores metrópoles brasileiras, assim como a importante área industrial dominada por Campinas; com uma população atual de 37 milhões de habitantes, essa megalópole embrionária já é maior que Tóquio – Yokohama.

O crescimento exponencial da população urbana fora acompanhado de desigualdades sociais, com aumento de pobreza e desemprego. Davis (2006) demonstra que o aumento da população não necessariamente é correlacionado com a melhora de indicadores socioeconômicos. Isto ocorre devido à ausência ou insuficiência de planejamento público para suportar essa população, bem como atender às demandas por serviços básicos.

O excedente populacional é deslocado para as favelas urbanas e mercados de trabalho informais. Em um cenário de informalidade *lato sensu*, esse contingente de pessoas fica excluído do mercado habitacional formal, valendo-se, por conseguinte, de barracos autoconstruídos e loteamentos clandestinos. O crescimento das cidades, não somente na África, mas também na América do Sul e Ásia, dá-se nas favelas, como reflexo do déficit habitacional (DAVIS, 2006, p. 29):

Assim, as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. Em vez de cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excementos e deterioração.

No Brasil, a formação das favelas possui relação direta com o contexto histórico e com a crise habitacional existente no Rio de Janeiro, capital do país entre os anos de 1763 a 1960, causada pelo expressivo aumento da população em curto período de tempo⁹. O déficit de moradia no século XIX criou um ambiente propício para a ploriferação de moradias precárias.

Os cortiços, considerados os antecedentes das favelas, eram constituídos por habitações coletivas pequenas e precárias, que se alastraram no Rio de Janeiro e abrigaram primordialmente as famílias de baixa renda. Maricato (2010, p. 26) demonstra que, em menos de 30 anos, a população que vivia em cortiços passa de 21.929 para 46.680. Os cortiços, pelas condições de habitabilidade, representavam um problema urbano e social a ser resolvido:

A concentração de pobreza, a ausência de saneamento básico, o desemprego, a fome, os altos índices de criminalidade, as epidemias, a insalubridade e o congestionamento habitacional nos cortiços eram vistos de forma bem diversa pelas diferentes classes sociais, como mostram tanto os jornais de trabalhadores quanto os documentos oficiais. Estes últimos se referiam aos cortiços e casas de cômodos como degradantes e imorais, e ameaças à ordem pública.

Vistos portanto como foco de epidemias e desordem, os cortiços foram objeto de diversas ações, por parte das autoridades públicas, com vias à sua eliminação. Neste contexto houve a extinção do maior cortiço do Rio de Janeiro, chamado Cabeça de Porco¹⁰, no ano de 1893 (ABREU, 1994). A política de destruição dos cortiços,¹¹ além do fim da escravidão, propiciou um agravamento na falta de moradias no Rio de Janeiro.

⁹ “No Rio de Janeiro, a população mais do que dobrou de tamanho entre 1870 e 1890 (de 235.381 para 518.292 habitantes) (QUEIROZ FILHO, 2011, p. 34).

¹⁰ O cortiço Cabeça de Porco abrigava um contingente populacional estimado de 2.000 moradores (QUEIROZ FILHO, 2011, p. 35).

¹¹ Considerada por Abreu (1994) o exemplo mais importante da intervenção estatal no século XIX em relação à higiene pública.

Em que pese as atuações voltadas à extinção das habitações coletivas, Abreu (1994, p. 36) afirma que tal conduta não implicou em uma melhoria na situação habitacional:

Apesar dessa campanha contra os cortiços, a forma urbana da cidade permanecia inalterada. As turbulências políticas e econômicas vindas com a República inviabilizavam qualquer projeto de reforma urbana. Ademais, para isso seria necessária a concorrência de vultosos capitais externos, que não se sentiam atraídos pelo clima de instabilidade reinante na capital do país.

Não somente a crise habitacional¹² representa a origem das favelas no Rio de Janeiro, mas também dois conflitos que marcaram o período republicano: a Revolta Armada (1893-1894) e a Guerra de Canudos (1896-1897). Queiroz Filho (2011) ressalta ainda que, antes do período acima citado, o retorno daqueles que atuaram na Guerra do Paraguai (1864-1872) igualmente teve relevância no saldo negativo de moradias na então capital brasileira. De acordo com Abreu (1994), o Governo brasileiro não dispunha de moradias para alojamento dos soldados, que foram autorizados a realizar construções nas encostas do morro Santo Antônio.

O morro da Providência, que posteriormente passou a se chamar Morro da Favella, possui relação com a Guerra de Canudos¹³: o nome favela, que denominava popularmente uma planta brasileira, era igualmente atribuído a uma encosta no arraial de Canudos (atualmente município de Monte Santo): o Alto da Favela (QUEIROZ FILHO, 2011).

O Morro da Favella, no Rio de Janeiro, abrigou os integrantes das tropas que regressaram para a capital, como explica Valladares (2000, p. 7):

[...] o morro da Favella, que entrou para a história por sua associação com a guerra de Canudos, por abrigar ex-combatentes que ali se instalaram para pressionar o Ministério da Guerra a lhes pagar os soldos devidos. O morro da Favella, até então denominado morro da Providência, passa a emprestar seu nome aos aglomerados de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, construídos em terrenos públicos ou de terceiros, que começam a se multiplicar no centro e nas zonas sul e norte da cidade do Rio de Janeiro.

¹² De acordo com Valladares (2000, p. 12), entre os anos de 1890 a 1906 encontra-se a emergência do caos habitacional no Rio de Janeiro, visto que a população cresce 2,84% ao ano frente aos 1% de crescimento anual dos domicílios.

¹³ Em revisão de literatura feita por Queiroz Filho (2011, p. 46) acerca do surgimento da favela e da substantivação do termo, o autor afirma que “Não há dúvidas quanto à relação de Os Sertões e a favela. A obra de Euclides da Cunha teve papel fundamental na divulgação e cristalização do termo. O sucesso editorial da narrativa colaborou com o processo de formação de um imaginário coletivo sobre a favela. Euclides da Cunha provavelmente não conheceu o significado atual do substantivo favela, mas certamente colaborou com a inserção do topônimo no vocabulário de uma parte da população brasileira da época”.

Neste contexto ocorreram diversas campanhas contra as favelas, com destaque para as atuações voltadas à reforma urbana empreendidas pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos (1902-1906). A preocupação higienista dos profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, aos poucos, evolui para um pensamento de natureza urbanística, começando portanto a existir inquietações de ordem estética e arquitetônica.

Valladares (2000, p. 16) destaca a relevância e pioneirismo de João Augusto de Mattos Pimenta¹⁴ na atuação contra as favelas do Rio de Janeiro, tendo sido autor de ideias para solucionar tal problema urbano. Dentre as propostas de Mattos Pimenta, tem-se o projeto de casas populares, para substituição dos casebres:

Um contrato de abertura de crédito com garantia hipotecária e obrigação de construir casas populares deveria ser assinado pelo Banco do Brasil e empresas construtoras. O programa não deveria implicar ônus para o Tesouro nem descontos em folha de pagamento. A idéia [sic] era tornar os indivíduos proprietários de uma habitação pelo mesmo valor de um aluguel mensal. (VALLADARES, 2000, p.16).

O urbanista francês Alfred Agache, que chega ao Rio de Janeiro em 1927, volta a atenção para a necessária atuação do poder público nesta conjuntura das favelas, no sentido de impedir a construção de novas habitações precárias, e em contrapartida destinar novas moradias para seus habitantes. Tentando compreender suas causas, Agache pontua outros fatores contributivos à opção pela moradia em favelas, além da mera condição econômica do morador, tais como dificuldades envolvidas na obtenção de autorização para construir por parte do Poder Público Municipal (VALLADARES, 2000).

Abreu (1994, p. 41) pondera que, apesar de a imprensa à época apontar a política de construção das habitações proletárias como uma medida necessária e urgente, não houve qualquer atuação governamental neste sentido, de modo que esta política não chegou a existir. Para o citado autor, o governo, de certa forma, passa a aceitar a favela como parte integrante do cenário urbano carioca na década de 1920, refletindo que “a permanência das favelas não esbarrava nos interesses do capital”.

2.2 A TARDIA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DÉFICIT DE MORADIA

¹⁴ João Augusto de Mattos Pimenta é considerado figura importante do Rio de Janeiro nos anos 1920, retratado como médico sanitário, engenheiro, jornalista e corretor de imóveis. De acordo com Valladares (2000) teve atuação de destaque na divulgação, em meio jornalístico, da situação das favelas, sob a ótica higienista e também urbanista, tendo inclusive produzido um filme, denominado *As favelas*.

O Brasil, em virtude de seu predominante caráter agrícola ao longo período colonial, urbanizou-se tardiamente. A formação dos primeiros núcleos urbanos tem significativa participação da Igreja Católica, visto que o povoamento iniciava ao redor das capelas, que aos poucos evoluíam para freguesia e, com sua expansão, eram elevadas à categoria de vila.

A população concentrava-se no campo, onde se identificava o maior dinamismo econômico, de modo que as cidades ocupavam uma posição de menor destaque. De acordo com Fausto (BORIS, 2019, p. 68), o pioneirismo da urbanização verifica-se na região Nordeste:

Até meados do século XVIII, a região nordestina, que era designada como o “Norte”, concentrou as atividades econômicas e a vida social mais significativa da Colônia; nesse período, o Sul foi uma área periférica, menos urbanizada, sem vinculação direta com a economia exportadora. Salvador foi a capital do Brasil até 1763 e, por muito tempo, sua única cidade importante.

A Bahia possui especial notoriedade neste processo de urbanização, com destaque para a cidade de Salvador, como ressalta Santos (2020, p. 19):

O Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste ensaiaram, antes do restante do território, um processo então notável de urbanização e, de Salvador, pode-se mesmo dizer que comandou a primeira rede urbana das Américas, formada, junto com a capital baiana, por Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré [...]

A atividade açucareira, que apresentou maior destaque na Bahia e em Pernambuco, contribuiu para maior ocupação e desenvolvimento das áreas litorâneas. Com a atividade pecuária, houve a ocupação de grandes porções de terras no interior do Estado da Bahia, de modo que atribui-se à criação de gado o desbravamento do sertão:

Mais do que o litoral, foram essas regiões que se caracterizaram por imensos latifúndios, onde o gado se esparramava a perder de vista. No fim do século XVII, existiam propriedades no sertão baiano maiores do que Portugal, e um grande fazendeiro chegava a possuir mais de 1 milhão de hectares. (FAUSTO, 2019, p.74).

Santos (2020, p. 20) afirma que somente no século XVIII observa-se no Brasil uma mudança de paradigma em relação à casa da cidade, a partir de quando torna-se a residência mais importante em relação à propriedade rural, que é identificada como local de trabalho.

No final do século XVIII, o contingente populacional do país se resumia a 3 milhões de habitantes, sendo que somente 5,7% pertenciam à zona urbana (MARICATO, 2010). O

crescimento urbano no Brasil operou-se de forma lenta¹⁵, visto que a dinâmica durante o período colonial (1530 a 1822) e o período imperial (1822 a 1889) dá-se no campo, com as atividades agrícolas e produção de açúcar.

Com a crise da produção açucareira e desenvolvimento da exploração de ouro, a urbanização começa a ganhar maior destaque no Brasil, com formação de novas vilas e expansão da ocupação do território brasileiro para o interior, conforme demonstra Maricato (2010, p. 12):

[...] as cidades antes concentradas no litoral, com exceção de São Paulo, começam a avançar para o interior. A capitania de São Paulo foi dividida, criando-se as de Minas Gerais e Mato Grosso. O eixo da dinâmica econômica desloca-se para o Centro-Sul e a capital é transferida para o Rio de Janeiro (1763), por onde se dá o escoamento do ouro.

As vilas, e posteriormente cidades brasileiras, organizaram-se paulatinamente, sem qualquer norma urbanística referente ao arruamento e ocupação do solo. De acordo com Maricato (2010, p. 14), somente entre os anos de 1750 e 1777 que se observou no Brasil a instituição de uma política de urbanização.

Maricato (2010, p. 17) afirma que é no período Brasil Império onde situa-se o palco do impulsionamento da urbanização brasileira:

As disputas políticas que se estenderam por todo o Império (1822 a 1889), culminando com a Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República (1889), compõem um conjunto de medidas e acontecimentos que viabilizariam as condições para a industrialização/urbanização no final daquele século.

A produção do café¹⁶ desempenha relevante papel no desenvolvimento urbano, expandindo a demanda por serviços e também por moradia. Maricato (2010, p.26) relata que o Estado de São Paulo recebeu, entre os anos de 1887 e 1900, o quantitativo de 599.426 imigrantes oriundos da Europa, além de que no Rio de Janeiro a população praticamente dobrou de tamanho no período entre 1872 e 1890.

Esse cenário histórico do período republicano retrata bem as origens do espaço urbano atual, visto que já naquela época houve um distanciamento da população pobre do centro das

¹⁵ O processo de urbanização brasileiro acelera somente no final do século XIX. Para Santos (2020, p.24), 5,9% da população é considerada urbana em 1872, ao passo que em 1900 chega ao percentual de 9,4%. Em 1900 o quantitativo de população urbana chega a 1,2 milhões, ponderando que em quinze anos houve um crescimento superior a 40%.

¹⁶ A atividade cafeeira transforma o Estado de São Paulo em centro dinâmico econômico, com abrangência ainda dos Estados de Rio de Janeiro e Minas Gerais (SANTOS, 2019).

idades, que irão portanto ocupar subúrbios e morros. A propagação das favelas e também das práticas de autoconstrução contribuiram sobremaneira para o desordenamento urbano atual.

Santos (2020, p. 25) ressalta que entre os anos 1920 e 1940 o índice de urbanização no Brasil se torna três vezes maior, em decorrência do processo de industrialização, além evolução no tocante às estradas, portos e meios de comunicação. Neste contexto tem-se a dinâmica industrial centralizada no Estado de São Paulo, impulsionando portanto a urbanização.

A partir dos anos 1930 o crescimento urbano conta ainda com a migração dentro do país, em que há deslocamento de pessoas residentes na região Nordeste do país, em busca de emprego. Nos anos seguintes, entre 1940 e 1980 ocorre a fixação, em grande escala, da residência dos brasileiros na zona urbana. Além do crescimento demográfico, observa-se melhora nas condições sanitárias, que refletem inclusive um índice de mortalidade decrescente (Santos, 2020).¹⁷

A alta demanda por habitação na zona urbana, em virtude do crescimento da população, faz emergir, portanto, um problema de déficit habitacional, diante da pouca oferta por moradias. Diante do baixo poder aquisitivo da população, Maricato (1997, p. 37) afirma que a autoconstrução, aliada aos loteamentos nas áreas periféricas, além de ocupações ilegais, tornam-se alternativa para a população carente.

2.3 HISTÓRICO DO REGISTRO DE IMÓVEIS: EM BUSCA DAS ORIGENS DO PROBLEMA FUNDIÁRIO URBANO BRASILEIRO

A regularização fundiária urbana possui relação direta com o percurso histórico do Registro de Imóveis no Brasil, visto que o objetivo da mesma é regularizar situações irregulares consolidadas no tempo. Consolidaram-se inúmeras irregularidades, inclusive pelo vácuo legislativo sobre o tema, conforme se verifica adiante.

Em que pese o descobrimento do Brasil ocorrer em 1500, somente no ano de 1843 tem-se a publicação da Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, chamada de Lei Hipotecária, que representa a origem do registro imobiliário no país, conforme explana Lago (2020, p. 175):

¹⁷ “Entre 1940 e 1950, a uma taxa bruta de mortalidade de 20,6%, correspondia uma taxa bruta de natalidade de 44,4%. Entre 1950 e 1960, esses índices já eram de 13,4% e 43,3%” (SANTOS, 2020, p.33).

Até 1846 não havia no Brasil qualquer meio de publicidade imobiliária que produzisse efeitos jurídicos, quer quanto à constituição dos direitos reais e transmissão da propriedade, quer quanto a seus efeitos em relação a terceiros. Com efeito, no direito anterior à codificação civil, materializado nas Ordenações Filipinas e na legislação extravagante, o domínio se transmitia com a tradição do bem.

Assim sendo, para que se possa entender a finalidade da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, bem como o contexto de sua publicação, é importante realizar um breve recorte histórico sobre o registro da propriedade imobiliária no Brasil. Esta breve visão histórica permite vislumbrar a irregularidade imobiliária de forma mais ampla e sistêmica, como um grave problema nacional, que demanda a implementação de políticas públicas.

O entendimento de Macedo (2020, p. 41) reforça a importância deste resgate histórico, ao afirmar que “a compreensão do referido histórico é importante exatamente porque a origem dos imóveis irregulares guarda estreita relação com o sistemático e contínuo descumprimento das normas urbanísticas e registrais ao longo do tempo”.

A aquisição da propriedade passou por diversas fases até chegar ao panorama vigente, que consiste no registro do título traslativo no Cartório de Registro de Imóveis competente. A história fundiária do Brasil começa com a divisão do território nacional em 15 (quinze) capitanias hereditárias¹⁸ pelo Rei Dom João III no ano de 1534. As sesmarias¹⁹, subdivisão das capitanias hereditárias, representavam um sistema jurídico de ocupação de terras importado de Portugal (DINIZ, 2005).

Importante ressaltar que os donatários das capitanias não recebiam a titularidade das mesmas, e sim poderes limitados com o objetivo de ocupar a terra de forma produtiva: não eram proprietários e sim usufrutuários. Da exploração das sesmarias, surge a figura do posseiro, conforme ensina Diniz (2005):

A Coroa enfrentava alguns problemas, entre eles, a implantação de um sistema jurídico que promovesse o cultivo e assegurasse a colonização. Além disso, a obrigatoriedade do cultivo acabou levando à formação de novos personagens entre os sesmeiros, dentre eles a figura do posseiro. Muitos sesmeiros preferiam arrendar suas terras a pequenos lavradores. Isto dificultava a verificação do cumprimento da exigência do cultivo e da demarcação e, conseqüentemente, dificultava o controle desses sistemas de distribuição de terras por parte da Coroa, o que estimulou o crescimento da figura do posseiro. Muitos problemas se alastraram ao longo do tempo devido a tais fatores, pois formou-se uma camada de colonos que lavravam a terra, preenchendo assim um requisito básico da colonização, o cultivo. Mas esses colonos não possuíam determinações régias referentes às sesmarias. Em outras palavras, adquiriram a terra de forma “ilegal”, muitas vezes pagando por ela, o que não era permitido durante o sistema de doações de sesmarias, seja aluguel ou venda.

¹⁸ “Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores, mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. A posse dava aos donatários extensos poderes tanto na esfera econômica (arrecadação de tributos) como na esfera administrativa” (FAUSTO, 2019, p. 41).

¹⁹ Conforme definição de Fausto (2019), a sesmaria constituía-se em uma terra sem benfeitorias doada ao sesmeiro, que possuía a obrigação de cultivar e pagar o tributo respectivo à Coroa.

A concessão de sesmarias foi suspensa no ano de 1822, permanecendo os posseiros no cultivo da terra. Do descobrimento (22/04/1500) até a independência (07/09/1822), os imóveis brasileiros eram de propriedade da Coroa Portuguesa, não existindo, portanto, terras particulares.

Em 1824 tem-se a publicação da primeira Constituição Brasileira que, em seu Art. nº 179, inciso XXII, garante o direito de propriedade, sem trazer quaisquer outras disposições. Verifica-se, portanto, no Brasil uma lacuna legislativa sobre a ocupação de terras, entre os anos de 1822 a 1850.

Ao tratar do papel desempenhado pela mão de obra escrava na cidade colonial, Maricato (2022, p. 18) faz uma relação com a questão da mencionada lacuna legislativa imobiliária no Brasil:

[...] Sua importância vai além disso: o escravo constituía também uma espécie de “capital”. Até 1850, a terra não servia como objeto de hipoteca para a realização de empréstimos, mas os escravos, sim. Eles eram fonte de renda e, portanto, de investimento. É importante lembrar que até essa época a terra não mereceu tratamento jurídico mais elaborado no Brasil. Isso aconteceu apenas quando o tráfico de africanos foi proibido por lei.

A Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, em seu Art. nº 35, instituiu o registro geral de hipotecas; contudo, não dispôs sobre a legitimação das posses existentes, silente portanto em relação às ocupações que remanesciam do sistema das sesmarias. O referido Art. nº 35 da lei orçamentária, assim dispõe: “Fica creado [sic] um Registro geral de hypothecas [sic], nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos” (BRASIL, 1843).

Seu regulamento é trazido no Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846, que prevê o registro das hipotecas em cada comarca do império, a cargo dos tabeliães. Não somente bens imóveis e animais eram dados em garantia: a hipoteca também recaía sobre escravos. Loureiro (2014, p. 272) explica o motivo pelo qual o sistema de hipotecas foi disciplinado antes mesmo de um sistema de registro geral dos imóveis:

Historicamente, a finalidade precípua do registro de imóveis foi garantir a publicidade das hipotecas. Em um país em vias de industrialização, era preciso estimular o crédito e, conseqüentemente, instituir um sistema de garantias reais estável e seguro. Daí a necessidade de conferir ampla publicidade às hipotecas, de forma que os credores hipotecários tivessem certeza da existência, validade e eficácia de seus direitos reais de garantia.

A Lei nº 601, de 20 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, dispõe sobre as terras devolutas do Império. Antes da referida legislação, o único modo de se adquirir originariamente uma propriedade, era por meio das concessões de sesmarias pela Coroa

(LAGO, 2020, p. 178). A mencionada lei, além de definir quais são as terras devolutas, trata da legitimação das posses:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação [sic] primária, ou havidas do primeiro ocupante [sic], que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes [...].

A Lei das Terras Devolutas foi regulamentada pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, no qual foi criado o Registro Paroquial, realizado mediante declaração do possuidor perante o vigário da localidade:

Art. 93. As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem em dois exemplares iguaes, assignando-os ambos, ou fazendo-os assignar pelo individuo, que os houver escripto, se os possuidores não souberem escrever. [...]

Art. 97. Os Vigários de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade. (BRASIL, 1854).

O Registro Paroquial, também conhecido como registro do vigário, consistia portanto no registro das declarações de posse firmadas pelos respectivos possuidores. As declarações eram apresentadas em duas vias, sendo uma delas entregue ao possuidor e outra arquivada pelo vigário, em seus livros de registro.

Para Lago (2020, p. 173), o Registro do Vigário, cujo nome técnico seria Registro das Terras Possuídas, não se constitui em um antecedente do registro imobiliário, visto que não apresentava validade como título de domínio, constituindo-se em mera declaração:

Antes de mais nada, é importante que se diga: o Registro do Vigário nada tem que ver com o Registro de Imóveis. Seu conteúdo não diz nada sobre a situação jurídica dos imóveis, nem mesmo no precário nível da posse. Na verdade, o seu objeto não é a posse, mas sim declarações acerca da posse. [...] Mesmo como prova de posse, o conteúdo desses livros não é nem mesmo um meio privilegiado: seu valor é o mesmo de um testemunho interessado, já que a declaração foi feita pelo suposto possuidor.

Com a publicação da lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, ocorre uma reforma na legislação sobre as hipotecas, revogando as disposições anteriores da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, e seu Decreto Regulamentador nº 482, de 14 de novembro de 1846. O objetivo de tal reforma era promover um maior desenvolvimento do crédito imobiliário, para gerar riqueza e dar maior segurança aos credores (LAGO, 2020).

Além da reforma, a referida lei cria o sistema das transcrições, não somente para hipotecas mas também para os títulos de transmissão dos imóveis. As transcrições deveriam ser registradas na comarca em que situados os bens, sendo de atribuição dos Tabeliães. O Art.

8º da referida lei previa que os efeitos da transmissão não se operavam perante terceiros, antes da transcrição dos títulos, que era realizada por extrato.

O Decreto nº 451-B, de 31 de Maio de 1890, estabelece no Brasil o Registro Torrens. O sistema de registro Torrens, também chamado de sistema Australiano, surgiu na Austrália com o objetivo de “criar um título constitutivo de propriedade proveniente diretamente da Coroa Britânica”. (LOUREIRO, 2014, p. 278).

De acordo com o Decreto nº 451-B, de 31 de Maio de 1890, todo imóvel poderia ser submetido ao Registro Torrens, devendo o interessado requerer o registro perante o Oficial do Registro Geral das Hipotecas, constituindo tal ato “prova irrefragável” (BRASIL, 1890). O Registro Torrens ainda encontra-se vigente no ordenamento jurídico brasileiro, contudo somente para imóveis rurais, conforme previsto nos Art. nº 277 a 288 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O Código Civil Brasileiro de 1916, publicado em 1º de janeiro e com vigência a partir de 1º de janeiro de 1917, conferiu grande amplitude ao registro de imóveis, aumentando o rol dos títulos submetidos à transcrição, até então limitada aos atos de transmissão entre vivos e inscrição de ônus reais. O mencionado código traz a transcrição do título como condição para a aquisição da propriedade imóvel, consagrando em seu Art. nº 859 que “presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu” (BRASIL, 1916).

A abrangência conferida pelo Código Civil de 1916, trazendo a transcrição obrigatória de outros atos relativos aos imóveis, antes não previstos nas legislações anteriores, tais como sentenças de usucapião e formais de partilha, sobreleva a importância do encadeamento dos atos e sua publicidade.

Amadei (2020, p. 51) ensina que, somente com o advento do Código Civil de 1916, o Registro de Imóveis adquire tal denominação, “com efeito constitutivo de direito real e gerador de presunção de domínio”:

Nasceu, pois, o Registro de Imóveis (antes chamado Registro Geral, e, anteriormente, Registro Hipotecário) para dar publicidade jurídico – imobiliária e, com ela, segurança jurídica não apenas estática (na tutela dos direitos adquiridos e subjetivos dos titulares), mas também dinâmica. (na transmissão de direitos reais imobiliários, no “tráfico”, “trânsito” ou “comércio” dos direitos prédios).

A reorganização dos registros públicos, definidos no Código Civil de 1916, ocorre com a publicação do Decreto nº 4827, de 07 de fevereiro de 1924, que traz como objetivos dos mesmos a garantia da autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos. Os registros públicos foram compostos das seguintes especialidades: registro civil das pessoas naturais;

registro civil das pessoas jurídicas; registro de títulos e documentos; registro de imóveis; e registro da propriedade literária, científica e artística.

O Decreto nº 4827, de 07 de fevereiro de 1924, descreve as atribuições de cada uma das especialidades mencionadas, atribuindo em seu Art. 6º os respectivos registros aos oficiais privativos e vitalícios, “providos no Distrito Federal, pelo Presidente da Republica, mediante concurso, e nos Estados, na fôrma [sic] estabelecida pelas respectivas leis de organização judiciaria” (BRASIL, 1924).

A regulamentação da execução dos serviços ficou a cargo do Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928. Posteriormente entra em vigor o Decreto nº 4.857, de 09 de novembro de 1939, trazendo nova regulamentação acerca da execução dos registros públicos. Os registros públicos tiveram como legislação norteadora Decreto nº 4.857, de 09 de novembro de 1939, até a entrada em vigor da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que ocorreu em 1º de janeiro de 1976.

A nova lei, conhecida como Lei dos Registros Públicos, provocou uma grande modificação no registro imobiliário brasileiro, com a extinção do sistema das transcrições e criação da matrícula. O ponto que representa o grande avanço em relação ao fim do sistema de transcrições é trazida por Loureiro (2014, p. 273):

Cumprе observar que, no sistema registral anterior (antes da Lei 6.015/1973), as inscrições dos direitos reais não eram feitas de maneira concentrada, por imóvel, e sim de forma esparsa: cada transação era objeto de uma transcrição, de modo que o conhecimento do histórico dos títulos de propriedade do imóvel demandava pesquisa em vários livros.

A sistemática do fôlio real, em que cada imóvel deve corresponder a uma única matrícula, permite a publicidade da real situação jurídica de um determinado imóvel a qualquer interessado, bem como o conhecimento de toda sua cadeia dominial, o que implica em uma maior segurança jurídica nas transações imobiliárias.

Diante desta breve explanação acerca da evolução da propriedade imobiliária e do Registro de Imóveis no Brasil, chega-se aos dias atuais em que, mesmo após toda a evolução legislativa e a adoção do sistema de matrículas, tem-se um cenário de grande quantitativo de imóveis sem registro e transações irregulares. Fato é que uma grande parcela da população brasileira não possui acesso à segurança jurídica trazida pelo registro imobiliário, ou seja, não detém o direito fundamental de propriedade.

A divisão do território nacional, que possui uma superfície de 8.510.295,914 km² (IBGE, 2020), em apenas 15 (quinze) faixas de terra representa, portanto, a origem do

problema fundiário brasileiro. Some-se a isto o fato de que a ocupação territorial já se iniciou de forma desordenada e sem fiscalização, o que culminou em situações possessórias precárias.

A breve visão histórica permite observar, além de sua dimensão, que o problema da desordenação territorial existente no país remonta a seu surgimento. Neste contexto, tem-se a necessidade de atuação dos Poderes Públicos Municipais para implementação de políticas públicas de regularização fundiária, com vistas a integrar os imóveis que se encontram fora da “redoma de vidro” (SOTO, 2001) ao sistema formal, ou seja, ao registro imobiliário.

2.4 HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL: DA LEI Nº 11.977 DE 2009 ATÉ A LEI Nº 13.465 DE 2017

A urbanização excessiva e não planejada que se verificou na história brasileira teve como uma de suas consequências a irregularidade do solo urbano. Neste processo, a população de baixa renda foi especialmente impactada, visto que o déficit habitacional implicou em ocupação de áreas urbanas muitas das vezes inadequadas para a moradia segura, tais como encostas de morro, margens de rios, áreas públicas, dentre outros.

Macedo (2020) aponta o surgimento de políticas habitacionais no Brasil nos anos 1960²⁰ que, embora tenham dado causa à construção de novas unidades imobiliárias, não foram suficientes para atender a população residente em locais desprovidos de infraestrutura adequada. Consequentemente, cada vez mais foram se consolidando, não somente em regiões menos favorecidas, uma pluralidade de irregularidades urbanas, tais como:

Ocupações individuais e coletivas de áreas públicas ou particulares, formando-se favelas; ocupações coletivas de prédios públicos, em regiões centrais; ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes, praças e áreas destinadas ao lazer. Loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental; conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias; e cortiços instalados em imóveis antigos e deteriorados, adaptados irregularmente para o aluguel de cômodos. (MACEDO, 2020, p. 34).

A Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, foi a primeira lei de âmbito federal a tratar especificamente sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Assim sendo, até então não havia instrumentos jurídicos para tratar a irregularidade do solo urbano, que

²⁰ “Na década de 1960, a Lei 4.380/1964, que criou o BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, tentou implantar uma política urbana. O Sistema Financeiro de Habitação foi criado para construção de habitação com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e das cadernetas de poupança” (MACEDO, 2020, p. 43).

inclusive teve como fator de contribuição a inércia do Poder Público em relação à fiscalização de práticas contrárias ao direito urbanístico e registral.

A necessidade de um tratamento legislativo para conferir soluções à irregularidade imobiliária urbana é bem retratada por Marchi, Kümpel e Borgarelli (2019, p. 16), que ressaltam a discrepância entre a situação fática e os ditames da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979):

A Lei nº 6.766/1979 foi incapaz de entender que já estava instaurado no país loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação desordenada do solo, núcleos urbanos em zonas rurais, tudo em desrespeito ao parcelamento do solo urbano. Parece que só agora, no final da segunda década do século XXI, houve sensibilidade e verificou-se a necessidade de tentar trazer para o sistema formal, ou seja, para o sistema registral, imóveis totalmente afastados do modelo até então reinante, não só para garantir a real dignidade das pessoas, mas para fomentar o desenvolvimento econômico do país, fazendo com que o imóvel irregular seja um ativo financeiro para a economia.

A publicação da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, trouxe o regramento da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, em seus Art. nº 46 a 71-A, tratando da multidisciplinariedade do instituto, ao afirmar que “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2009).

A mencionada legislação representou grande avanço, em que pese ser limitada no tocante à titulação dos ocupantes, conforme dados divulgados por Macedo (2019, p. 156):

Somente no Estado de São Paulo, até outubro de 2017, de acordo com estatísticas da Associação dos Registradores de Imobiliários de São Paulo (Arisp), 2.409 loteamentos foram regularizados, 216.383 unidades foram regularizadas, mas apenas 30.913 imóveis foram efetivamente titulados. Isso significa que avançamos muito nos últimos anos em termos de regularização fundiária, mas não em titulação.

Diante da necessidade do advento de uma nova política fundiária para regularização dos imóveis urbanos, foi publicada a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Houve portanto a revogação de todo o capítulo III da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos, além da revogação dos dispositivos contidos na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sobre o tema.

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, é convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, fixando normas gerais e procedimentos a serem aplicados na regularização fundiária urbana (Reurb) em todo o país. Em virtude disto, é considerada o novo marco legal, de modo que qualquer regularização fundiária urbana realizada sob sua vigência deve atender às normas nela contidas.

A edição da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, representou um verdadeiro marco legal na regularização fundiária urbana brasileira, sendo denominada por alguns doutrinadores como Novo Estatuto Fundiário Brasileiro. Seu objetivo foi aprimorar o procedimento até então previsto na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que não foi suficiente para reduzir as desigualdades sociais existentes através da garantia do direito à propriedade e, conseqüentemente, à moradia digna, segura e regular.

A Reurb é definida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o objetivo de incorporar os núcleos urbanos informais²¹ ao ordenamento territorial urbano, além de promover a devida titulação dos ocupantes destes núcleos (BRASIL, 2017). Os instrumentos trazidos no marco legal, que cria regramentos mais céleres para regularizar as situações consolidadas e irreversíveis, tem por objeto situações pretéritas, e não planejamentos urbanos futuros.

Neste diapasão tem-se que a regularização fundiária constitui-se em medida extraordinária, destinada à solução de situações irregulares consolidadas em desacordo à legislação. Não cabe, portanto, a aplicação dos instrumentos previstos na Lei nº 13.465 de 2017 de forma ordinária e corriqueira, sendo inclusive um dos objetivos da legislação a prevenção e desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais (BRASIL, 2017).

Cunha (2021) esclarece que a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é autoaplicável, sendo prescindível lei municipal específica²² que verse sobre regularização fundiária, ressaltando que a publicação da lei deu-se exatamente pela necessidade de maior eficiência da Reurb. Em relação a esta necessidade de alteração legislativa para alavancar a regularização fundiária no país, Loureiro (2019, p. 898) afirma:

Segundo se conclui da exposição de motivos da medida provisória que deu origem à Lei 13.465/2017, o legislador considerou conveniente a modificação do regime legal da regularização fundiária urbana prevista na Lei anterior por entender que esta era omissa no regramento jurídico específico de determinados temas e que as normas vigentes não respondiam às novas necessidades. Destarte, a nova Lei estabelece o modelo substitutivo do instrumento de intervenção estatal para regularização fundiária, visando suprir as lacunas existentes, entendendo que propiciará maior dinamismo e simplificação ao processo de regularização fundiária urbana.

²¹ De acordo com o artigo 11, inciso II, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

²² A Reurb pode conter disciplina especial na legislação municipal, porém nada obsta que outros atos do Poder Executivo, tais como decretos e portarias, tratem sobre critérios específicos da realidade local.

A razão de existir da Reurb é a existência de núcleos urbanos informais consolidados, que são aqueles núcleos clandestinos ou irregulares, não titulados por seus ocupantes, cuja reversão é difícil ou inviável, seja pelo tempo de ocupação ou por outras características²³. A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, visa, por meio da flexibilização de normas jurídicas, urbanísticas e ambientais, tornar possível a inclusão dos núcleos urbanos informais consolidados no sistema legal de propriedade.

O propósito elementar da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é promover uma ampla regularização fundiária, por meio da identificação dos núcleos urbanos informais e consequente prestação de serviços públicos aos respectivos ocupantes, com especial atenção à população de baixa renda, sob a luz do direito social à moradia e da função social da propriedade.

Importante ressaltar que a regularização deve se dar de forma “a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (BRASIL, 2017), ficando ainda mais notável que a regularização fundiária urbana deve ir além da mera expedição de títulos aos ocupantes.

Além do objetivo de fortalecer uma cultura de regularidade, no lugar do clandestinismo até então reinante, a regularização fundiária trazida pela nova legislação tem o condão de proporcionar melhorias que interessam a todos os atores sociais, como elencado por Paiva (2019, p. 24):

[...] (i) aos Municípios, pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos;(ii) ao posseiro ou ocupante, que passará a ser proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro, conseguindo, assim, com seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias na sua vida, no imóvel e, conseqüentemente, na coletividade, materializando a dignidade humana; (iii) à sociedade em geral, que passará a conhecer com precisão os direitos que precisa respeitar, além de que poderá contar com imóveis a um preço mais justo (quanto mais imóveis formais no mercado a tendência é a de que os preços se tornem mais atrativos em decorrência da lei da oferta e da procura); e, (iv) ao sistema registral, que poderá, através de seus atos, oportunizar segurança jurídica a todos, e não só à parcela da população que dispõe de recursos.

O protagonista da regularização fundiária é o Município, em que pese a participação de diversos atores sociais em virtude da interdisciplinariedade do instituto. Cabe, portanto, ao Município identificar os núcleos passíveis de regularização e, através da análise do caso concreto, examinar acerca da irreversibilidade ou não dos mesmos. De acordo com Cunha (2021, p. 51), o Município pode definir a delimitação do núcleo urbano conforme seja mais

²³ A definição do núcleo informal consolidado é trazida pelo artigo 11, inciso III, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, como sendo aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017).

adequado à situação e à realidade municipal, podendo ser toda a cidade, um bairro determinado ou ainda uma quadra.

A regularização fundiária urbana pode se dar sob duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S destina-se aos núcleos urbanos informais cujos ocupantes possuam renda familiar inferior a cinco salários mínimos²⁴. Já a Reurb-E é classificada por exclusão, diante do não preenchimento dos requisitos para enquadramento na Reurb-S. O Município é o ente que detém a competência para fixação da modalidade de regularização.

Definir se o núcleo urbano a ser regularizado será qualificado como Reurb-S ou Reurb-E possui duas finalidades primordiais: conferir isenção dos emolumentos²⁵ devidos pelos atos a serem praticados no cartório de registro de imóveis competente, e estabelecer a responsabilidade pelas obras de infraestrutura essencial porventura necessárias, conforme determina o Art. 13, parágrafo 5º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

2.5 A QUESTÃO DO PATRIMÔNIO MORTO

Um dos alicerces para a investigação sobre a importância da regularização fundiária urbana no Território do Sisal como política pública é o estudo de Hernando de Soto sobre a geração de riqueza por parte das nações desenvolvidas. Na mencionada teoria, o autor questiona o porquê do sistema capitalista ser bem sucedido em países desenvolvidos, como se estes estivessem em uma “redoma de vidro”, enquanto que em países mais pobres não apresenta tanto êxito.

²⁴ O município poderá, de acordo com a realidade local, estabelecer patamar de renda inferior a cinco salários mínimos, para fins de enquadramento como baixa renda, de acordo com o Art. 6º do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

²⁵ O rol de atos registrares isentos para os beneficiários qualificados em Reurb-S consta do Art. 13, parágrafo 1º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017: I - o primeiro registro da Reurb-S; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, que possua até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos relacionados à Reurb (BRASIL, 2017).

Para o citado autor, “o maior obstáculo para que o resto do mundo se beneficie do capitalismo é a sua incapacidade de gerar capital”. (SOTO, 2001, p. 19). Os ativos necessários para a geração do capital, de acordo com Soto, já estão na posse dos cidadãos residentes nos países em desenvolvimento; porém, estão fora da economia formal, incapazes portanto de gerar riqueza:

Mas são posses defectivas, as suas casas construídas em terrenos cujos direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as podem ver. Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos. (SOTO, 2001, p. 20).

A formalização da propriedade dos bens, sejam móveis ou imóveis, é o fator que permite transformar tais bens em ativos, aptos portanto a gerar capital. Sem um documento representativo desta propriedade, a economia se torna subcapitalizada, gerando o que Soto (2001) denomina de capital morto. Esse capital, que encontra-se à margem da economia regular, é oculto, inexplorado e não regulamentado.

Um fator que contribuiu para a ploriferação de posses informais em países de economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento (os chamados países de Terceiro Mundo) é o expressivo aumento da população após o ano de 1950, aliado ao intenso fluxo de moradores dos campos para as cidades, conforme já demonstrado. Como as cidades não possuíam a infraestrutura necessária para comportar os migrantes camponeses, os mesmos se depararam com

uma muralha impenetrável de regras barrando-os das atividades sociais e econômicas estabelecidas legalmente. Para esses novos habitantes da cidade era tremendamente difícil a aquisição de moradias legalizadas, a participação em negócios formais ou empregos legais. (SOTO, 2001, p.32).

O sistema legal de propriedades no Brasil é chamado de sistema de título e modo. A propriedade se constitui através do registro do título no Cartório de Registro de Imóveis competente²⁶. O registro confere presunção relativa de veracidade, podendo ser desconstituído somente por decisão judicial. A segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário brasileiro, com esteio na publicidade, representa o cerne do sistema.

²⁶ De acordo com o Art. 12 da Lei nº 8.395, de 18 de novembro de 2018, os oficiais de registro de imóveis devem observar a circunscrição geográfica de sua atribuição, para a prática dos atos relacionados na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

A publicidade emanada dos atos praticados no âmbito do registro de imobiliário permite à qualquer pessoa conhecer a situação jurídica do imóvel, bem como sua cadeia dominial, permitindo por tanto que o mesmo seja transacionado de forma regular. A confiança no registro decorre ainda da qualificação feita, pelo oficial do registro de imóveis, dos títulos que ingressam na serventia.

O registro imobiliário, através da confiança que lhe é inerente, contribui para a redução de custos nas transações, que conforme aponta Aquino Neto (2021, p. 35), decorre da segurança, eficácia e publicidade

Em locais onde não há um registro imobiliário confiável (algo que infelizmente ainda ocorre em áreas de grande irregularidade fundiária), muitas vezes simplesmente não é possível estabelecer quem é o real proprietário de um imóvel, o qual resta impossibilitado de ter suas potencialidades econômicas exploradas no mais alto grau.

O Território de Identidade do Sisal apresenta características que indicam presença expressiva de irregularidade fundiária e clandestinismo jurídico nas transações imobiliárias. Os indicadores econômicos do PIB per capita dos vinte municípios integrantes do Território de Identidade do Sisal indicam uma predominância de ativos informais e conseqüentemente uma possível incapacidade de geração de capital:

Tabela 2 - Pib per capita dos municípios do Sisal

MUNICÍPIO	PIB per capita
ARACI	R\$ 8.005,65
BARROCAS	R\$ 14.416,97
BIRITINGA	R\$ 8.037,85
CANDEAL	R\$ 7.080,22
CANSANÇÃO	R\$ 8.210,10
CONCEIÇÃO DO COITÉ	R\$ 11.407,99
ICHU	R\$ 7.582,21
ITIÚBA	R\$ 7.908,92
LAMARÃO	R\$ 6.752,34
MONTE SANTO	R\$ 7.987,49
NORDESTINA	R\$ 12.151,70
QUEIMADAS	R\$ 8.998,42
QUIJINGUE	R\$ 8.852,45
RETIROLÂNDIA	R\$ 8.705,92
SANTALUZ	R\$ 10.399,93
SÃO DOMINGOS	R\$ 8.936,13
SERRINHA	R\$ 11.362,74
TEOFILÂNDIA	R\$ 6.755,57
TUCANO	R\$ 9.553,34
VALENTE	R\$ 8.042,92

Fonte: IBGE (2022).

Os imóveis informais não podem ser utilizados como garantia para obtenção de crédito, impossibilitando, de acordo com Soto (2001), a geração de riqueza, representando portanto um capital morto. Necessária, portanto, a adoção de políticas públicas voltadas à exploração potencial desta riqueza, resolvendo ainda o problema da informação ausente ocasionada pela ausência de propriedade formal e regular.

Góes (2019, p. 143) afirma que a irregularidade fundiária atinge mais de 50% dos imóveis urbanos no Brasil, fato este que contribui para o empobrecimento da população, visto que estes imóveis são inaptos para gerar riqueza. Neste cenário fica ainda mais evidenciada a relevância da regularização fundiária urbana.

Em que pese a evidência dos benefícios de ordem econômica no tocante à regularização fundiária, é relevante destacar que a lei nº 13.465 de 2017 não representa um instrumento de financeirização da moradia, visto que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

O objetivo maior da regularização fundiária é garantir o direito à moradia segura, formal e regularizada (MACEDO, 2019, p. 155). O direito fundamental social da moradia, garantido pela Constituição Federal em seu artigo 6º, somente é plenamente garantido se a moradia em questão está devidamente regularizada, ou seja, se estiver conexo com o direito fundamental de propriedade.

Representa, portanto, um verdadeiro instrumento de política pública a ser implementado pelos Municípios, que são os protagonistas da regularização fundiária, com a finalidade de melhorar as condições urbanísticas do território. Promover a regularização fundiária é mais do que incluir um capital morto na economia local: significa a garantia de direitos fundamentais constitucionais aos munícipes.

3 METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido com vistas a constituir-se em uma pesquisa exploratória, no tocante à experiência da regularização imobiliária urbana, após a vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 até o primeiro semestre de 2022, de dez municípios integrantes do Território de Identidade do Sisal.

Resultado de pesquisa bibliográfica, complementada com entrevistas estruturadas em campo, nas Prefeituras Municipais de Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente. A presente pesquisa foi inspirada no trabalho de Soto (2001, p. 14), em que o autor realizou trabalhos de campo na Ásia, Oriente Médio, América Latina e Caribe e, ao “fechar o livro e abrir os olhos”, revelou “o quanto podemos aprender sobre o desenvolvimento quando saímos às ruas onde vivem e trabalham as pessoas de carne e osso”.

Pela interdisciplinariedade do tema, para a construção do referencial teórico, o recurso técnico adotado foi a pesquisa bibliográfica, através da qual buscou-se fundamentação para estabelecer as principais causas da irregularidade imobiliária urbana, que dá portanto ensejo à necessidade de regularização. Buscou-se, portanto, referências históricas acerca do processo de urbanização brasileiro e o déficit de moradia.

Com o intuito de formar uma visão aprofundada acerca da regularização fundiária urbana e a importância de sua adoção como política pública, realizou-se estudo sobre o histórico do registro de imóveis brasileiro, para compreensão da irregularidade imobiliária como uma questão que remonta à formação territorial brasileira.

Através da pesquisa bibliográfica sobre a regularização fundiária urbana realizou-se breve histórico legislativo do tema no Brasil, através do caminho traçado pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, até o advento da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

A investigação acerca da irregularidade imobiliária urbana, nos dez municípios integrantes do Território de Identidade do Sisal selecionados, foi realizada através do método qualitativo, por meio do tal buscou-se considerar elementos relacionados à ordenação territorial urbana. Dentre tais elementos, cita-se a existência de cadastro imobiliário urbano atualizado e fiscalização de loteamentos irregulares implantados.

De acordo com Pádua (2016, p. 36), a pesquisa qualitativa é aquela que se dedica conhecer “o significado dos fenômenos e processos sociais, levando em consideração as motivações, crenças, valores, representações sociais, que permeiam a rede de relações sociais”. Configura-se, portanto, como qualitativa a análise dos resultados das entrevistas

estruturadas realizadas, visto que por meio dos mesmos busca-se interpretar e compreender a dinâmica urbana dos municípios selecionados, no tocante à regularização fundiária urbana.

Desta forma, para que fosse possível analisar a experiência da regularização fundiária urbana em dez municípios da Região Sisaleira, foram entrevistados, em cada município, o agente com atuação relacionada aos imóveis urbanos e a regularização fundiária. Assim sendo, em alguns casos, a entrevista fora realizada com o Procurador Municipal, enquanto que em outros municípios entrevistou-se o diretor responsável pelo departamento de tributos ou auditor fiscal.

Sobre o método de coleta de dados por meio de entrevistas, Pádua (2016, p. 70) ensina que

[...] a entrevista, como um dos procedimentos mais usados em pesquisa de campo, tem suas vantagens como meio de coleta de dados: possibilita que os dados sejam analisados quantitativa e qualitativamente, pode ser utilizada com qualquer segmento da população (inclusive analfabetos) e se constitui como técnica muito eficiente para obtenção de dados referentes ao comportamento humano.

Foram realizadas entrevistas estruturadas, de modo que os entrevistados foram submetidos a quatro blocos temáticos de questões elaboradas previamente. A padronização das perguntas foi utilizada como técnica, com objetivo de realizar comparativo dentre as informações obtidas. Todas as respostas foram digitadas instantaneamente no ato das entrevistas, sendo preenchido formulário eletrônico contendo as respostas para cada município estudado, que deixam de figurar no anexo deste estudo.

A realização das entrevistas estruturadas possibilitou a coleta de informações necessárias à realização de uma análise qualitativa, da experiência de regularização fundiária urbana, em cada município selecionado. Os municípios que disponibilizaram o montante de receita arrecadada com os impostos municipais IPTU e ITBI permitiram uma realização de comparativo entre os referidos quantitativos, de modo que, referente à receita tributária, a análise foi feita pelo método quantitativo.

As entrevistas estruturadas permitiram ainda coleta de informações sobre o surgimento do território de cada município, bem como elementos culturais e econômicos caracterizadores.

Nos municípios de Cansanção e Queimadas, que estão mais estruturados em relação à Reurb, foram entrevistados os responsáveis pelo setor destacado para a regularização fundiária urbana, denominados coordenadores da Reurb, divisão esta inexistente na maioria dos municípios do Sisal.

A pesquisa de campo teve como eixo a realização de entrevistas estruturadas às Prefeituras Municipais, visto que é o Município quem detém autonomia na condução da

Reurb. Optou-se por não abranger os cartórios de registro de imóveis dos respectivos municípios, pelo fato de que a maioria das serventias imobiliárias da região sisaleira encontravam-se, ao tempo de realização da presente pesquisa, em situação de vacância. Vale dizer, as serventias vagas são aquelas desprovidas de delegatário titular e, portanto, geridas provisoriamente por interino designado.

Posto isto, tem-se que somente quatro municípios do Território do Sisal possuem oficial de registro de imóveis titular à frente da serventia respectiva (Monte Santo, Itiúba, Tucano e Araci). Dos demais dezesseis municípios que compõem o território, cinco não possuem cartório de registro de imóveis (Biringa, Candéal, Lamarão, Barrocas e Quijingue). Os demais onze possuem cartório de registro de imóveis, porém a serventia encontra-se gerida por delegatário interino. Acredita-se que a situação de vacância preponderante dentre os vinte municípios acarretaria em uma amostragem pouco significativa, motivo pelo qual não foram entrevistados os cartórios de registro de imóveis.

A investigação sobre o Território de Identidade do Sisal foi realizado através de estudo bibliográfico, através de dissertações sobre o tema e publicações locais, além de estudo de publicações oficiais de órgãos públicos, especialmente do Estado da Bahia.

Para caracterização dos municípios objeto da presente pesquisa, quais sejam Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente, foram analisados indicadores econômicos, sociais e geográficos disponíveis no site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os municípios de Cansanção e Monte Santo foram objeto de maior estudo histórico em virtude de acesso a obras de pesquisadores locais, o que não se verificou nos demais municípios, cuja caracterização ficou relacionada aos dados coletados nas entrevistas realizadas.

A presente pesquisa possui ainda natureza descritiva, que conforme define Mendonça (2015), é aquela desenvolvida para observação de fato, fenômeno ou processo, a fim de conhecer as “diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e outros aspectos do comportamento humano no nível individual ou coletivo”.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 O ENFOQUE TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA

O planejamento de políticas públicas no Brasil passou por diversas fases até chegar ao enfoque territorial, iniciando com os planejamentos voltados à consolidação da industrialização na década de 1930 e culminando com o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, em que a “territorialização passou a ter papel ativo na esfera da ação federal” (SILVA, 2012, p.96).

Com o objetivo de combater a pobreza rural, no ano de 2003 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):

Inicia-se então um processo de definição de territórios, com base nas microrregiões do IBGE, e em critérios de contigüidade geográfica, incluindo zonas rurais e urbanas (com ênfase para a ruralidade), e características econômicas, ambientais e, sobretudo, sócio-culturais, comuns, tendo como base a flexibilidade para se adequar às necessidades dos atores locais. (PAMPLONA , 2011, p.12).

Em 2008 ocorre a criação do Programa Territórios da Cidadania (TCs), cujas “ações estavam concentradas em investimentos sociais, visando à promoção da cidadania e ao combate à pobreza” (SILVA, 2012, p. 101). A iniciativa, prevista no Plano Plurianual 2008-2011, compreendia ações com vistas a promover o desenvolvimento territorial sustentável nas áreas rurais (BRASIL, 2007).

No Estado da Bahia, o histórico do planejamento territorial de políticas públicas tem sua origem nos anos 1940, passando pelas zonas fisiográficas; zonas urbanas (1958); regiões administrativas (1966); microrregiões homogêneas (1967); microrregiões programadas (1968); regiões administrativas (1973); regiões de influência urbana (1991); eixos de desenvolvimento (1999) e por fim os Territórios de Identidade (2007) (SILVA, 2012):

A Regionalização Territórios de Identidade foi adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) através da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, quando lançou o Plano Plurianual 2008-2011, e contava à época com 26 Territórios de Identidade que abarcavam os 417 municípios. Desde então, atendendo os objetivos do governo estadual e às necessidades dos municípios baianos sofreu ajustes e atualmente está consolidada conforme Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015, que aprova o Plano Plurianual 2016-2019, contando com 27 Regiões. O conceito de Território de Identidade surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para a formulação de seu planejamento. (BAHIA, 2021).

A divisão do Estado da Bahia em oito Eixos de Desenvolvimento no ano de 1999 teve como objetivo estabelecer zonas potenciais de desenvolvimento, sendo criados mais cinco novos eixos em 2003. Em virtude das falhas apresentadas pelo modelo, objetivou-se adotar um novo formato, capaz de melhorar variáveis econômicas e sociais (SILVA, 2012, p.122). O Governo da Bahia adota, portanto, os Territórios de Identidade.

O território do Estado da Bahia é dividido portanto em 27 (vinte e sete) unidades de planejamento de políticas públicas, denominadas Territórios de Identidade (Bahia, 2013). Originalmente concebidas no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat, os Territórios de Identidade são definidos pela Lei Estadual nº 13.214 de 2014:

a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia. (BAHIA, 2014).

A figura a seguir demonstra a divisão do território estadual em vinte e sete Territórios de Identidade, em que são adotados mecanismos de planejamento do Estado da Bahia, intentando uma maior articulação governamental, com maior aproveitamento de recursos (SILVA, 2012).

Figura 2 - Territórios de identidade da Bahia



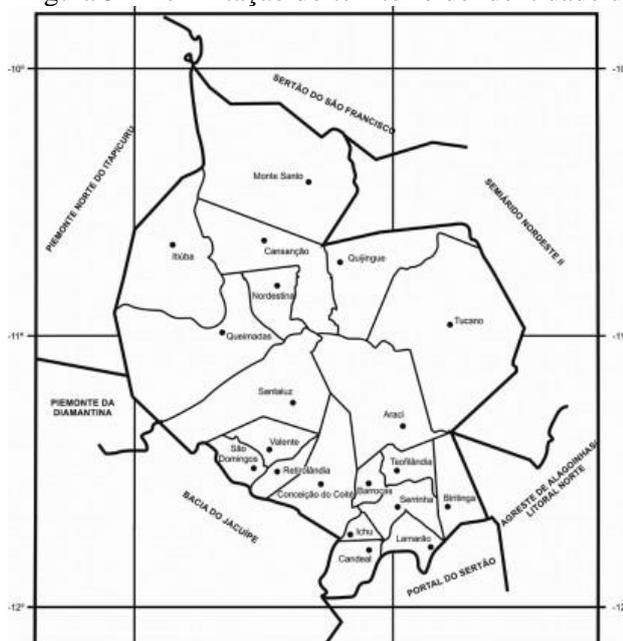
Fonte: Bahia (2018).

4.2 O TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DO SISAL

Dentre os Territórios de Identidade tem-se o Território de Identidade do Sisal, que possui uma área de 20.405 km² e uma população estimada em 610.252 habitantes (SEI, 2019). Em penúltimo lugar quando o assunto é PIB per capita (SEI, 2019), o Território de Identidade do Sisal, localizado na região nordeste do Estado da Bahia, é composto por vinte municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santaluz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente.

A delimitação dos municípios integrantes da região sisaleira é demonstrada na figura a seguir:

Figura 3 - Delimitação do território de identidade do Sisal



Fonte: Silva (2016).

Em relação ao território administrativo, o surgimento dos municípios que integram o Território do Sisal deu-se a partir dos desdobramentos dos Municípios de Jacobina, Itapicuru e Água Fria, originários da capitania da Bahia de Todos os Santos. De acordo com Silva (2012, p. 141), “[...] dos 20 municípios que, presentemente, compõem o Território do Sisal, seis foram criados no século XIX, e quatorze no século XX, sendo que os Municípios de Monte Santo e Tucano são os mais velhos (ambos de 1837), e o município de Barrocas o mais recente (de 2000).

Marcado por um dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil, o Território do Sisal possui clima semiárido com grandes períodos de estiagem, condições estas que comprometem a atividade produtiva (SILVA, 2017). O atributo de destaque do Território, que inclusive lhe atribuiu o nome, é a produção do sisal, que teve grande relevância no Estado da Bahia entre os anos de 1938 a 1969. Com o surgimento de outras matérias-primas no mercado, o cultivo do sisal entra em declínio a partir de 1975, “tendo sua produção reduzida até 1997 em quase 60% (SILVA, 2017, p. 157).

As precárias condições de vida e de trabalho, inclusive infantil, que acometiam a população da região, em especial após a crise da produção sisal, deram causa a ações de mobilização social surgindo, neste contexto, o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira, no ano de 2002. A partir de então, o planejamento de políticas públicas com foco territorial ganha maior vitalidade, destacando-se neste cenário a publicação da Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial (BAHIA, 2014).

A população do Território do Sisal, conforme verifica-se da tabela a seguir apresentada, é predominantemente rural, sendo que, no ano de 2010, tal população representava 58% do total. De acordo com Silva (2012, p. 1047), “se utilizássemos o parâmetro recomendado pela OCDE, de que uma localidade é urbana se tiver densidade demográfica superior a 150 hab./km², nenhum município do Território do Sisal poderia ser considerado urbano”:

Tabela 3 - Quantitativo populacional total, urbano e rural

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (ESTIMADA)	POP. URBANA	POP. RURAL
ARACI	54.903	19638,00	32013,00
BARROCAS	16.225	5695,00	8496,00
BIRITINGA	15.989	3517,00	11319,00
CANDEAL	8.109	3476,00	5419,00
CANSANÇÃO	34.929	11021,00	21887,00
CONCEIÇÃO DO COITÉ	67.394	36278,00	25762,00
ICHU	6.232	3365,00	1890,00
ITIÚBA	36.140	9699,00	26414,00
LAMARÃO	8.078	2085,00	7475,00
MONTE SANTO	49.145	8845,00	43493,00
NORDESTINA	13.197	3921,00	8450,00
QUEIMADAS	25.428	12492,00	12110,00
QUIJINGUE	27.672	6377,00	20851,00
RETIROLÂNDIA	14.588	6722,00	5333,00
SANTALUZ	37.704	20795,00	13043,00
SÃO DOMINGOS	9.085	5916,00	3310,00
SERRINHA	81.693	47188,00	29574,00
TEOFILÂNDIA	22.590	6692,00	14790,00
TUCANO	50.903	21958,00	30460,00
VALENTE	29.111	13487,00	11073,00

Fonte: IBGE (2022).

Outra característica relevante do Território é o alto grau de informalidade no que se refere ao mercado de trabalho, com grande dependência dos empregos gerados pelo Poder Público Municipal, sendo que “dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal, somente quatro municípios (Conceição do Coité, Barrocas, Serrinha e Valente) registram mais empregos formais no mercado privado do que no setor público” (SILVA, 2012, p. 150).

Os Territórios de Identidade “representam os lugares de convivência a partir de onde [sic] é possível pensar, inovar, planejar e executar ações para melhorar as condições de vida de seus cidadãos” (BAHIA, 2013, p. 8), e sob essa ótica territorial que se pretende analisar a regularização fundiária urbana como instrumento de política pública no Território de Identidade do Sisal. Conforme constatado por Costa e Teixeira (2020, p. 79):

Em pesquisa realizada com os oficiais de registro de imóveis dos municípios integrantes do Território do Sisal, verificou-se que, dos 20 municípios, apenas sete estão realizando a regularização fundiária urbana: Araci, Cansanção, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Quijingue e Tucano. Desses municípios, a maioria está ainda em fase inicial da regularização fundiária, e somente em Queimadas, Cansanção e Quijingue já houve efetiva entrega de títulos registrados.

Em contraste com a pouca expressividade que a regularização fundiária urbana apresenta até então no Território do Sisal, tem-se a enraizada cultura da irregularidade imobiliária, também constatada pelas autoras Costa e Teixeira (2020, p. 77):

Mediante pesquisa realizada com 15 dos 20 tabeliões do Território do Sisal, constatou-se que 93,3% dos entrevistados afirmaram haver grande demanda para reconhecimento de firma em recibos de compra e venda ou contratos particulares. Em contrapartida, a média de escrituras públicas de compra e venda e doação lavradas mensalmente varia de 0 a 3, em 14 municípios integrantes do Território do Sisal.

Com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) situado entre os piores da Bahia, abaixo das médias, não só estaduais mas também nacionais, o Território do Sisal apresenta grande vulnerabilidade social, sendo que parcela considerável da população encontra-se em situação de pobreza e exclusão social (SILVA, 2012).

Neste contexto, tem-se ainda que os municípios integrantes do território possui baixa capacidade de produção de receita própria, com grande dependência de transferências de recursos:

Verificando-se as receitas municipais do TI Sisal para o ano de 2015, observa-se que houve predominância da dependência fiscal dos municípios por transferências do governo federal, principalmente do FPM e do Fundeb. Considera-se um município com situação fiscal favorável quando este apresenta um total de receita própria decorrente da arrecadação municipal (ISS; IPTU; ITBI) acima de 30,0% da receita total. Nordestina foi o que apresentou o maior valor relativo de receita própria, com

7,8%, seguido por Serrinha (6,3%) e Barrocas (5,5%). Os demais municípios apresentaram valores abaixo de 5%. (BAHIA, 2016).

De acordo com Silva (2012, p. 183), a incapacidade de produção de receitas próprias por parte dos Municípios do Sisal impacta em uma das piores infraestruturas do Estado da Bahia, visto que há um grande comprometimento com despesas de pessoal, sendo que em geral os Municípios utilizam do limite de 60% (sessenta por cento) da receita para custear o funcionalismo público. Tem-se conseqüentemente um reduzido potencial para investimento em infraestrutura e demais políticas públicas, mantendo em níveis insatisfatórios os indicadores econômicos e sociais do Território do Sisal, refletidos na pobreza e exclusão social de sua população.

A questão de pesquisa origina-se do estudo preliminar realizado para a publicação do artigo “Cidades de Papel: a importância da regularização fundiária urbana para o desenvolvimento do Território do Sisal” (COSTA; TEIXEIRA, 2020). Em tal oportunidade constatou-se que somente sete, dos vinte municípios da Região Sisaleira, realizavam a regularização fundiária urbana após a vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Por meio de entrevistas estruturas almejou-se identificar cada município pesquisado, por meio do histórico de formação territorial, atividades produtivas de destaque e elementos culturais. Buscou-se perquirir sobre a irregularidade imobiliária urbana e seus contornos em cada município, desde quantitativo de loteamentos clandestinos até a arrecadação tributária municipal inerente aos imóveis urbanos (IPTU e ITBI).

Por fim, as entrevistas tiveram por finalidade identificar a existência ou não de política pública de regularização fundiária urbana, seus procedimentos e resultados no tocante ao quantitativo de imóveis regularizados.

O Território de Identidade do Sisal, como possuidor de um dos piores indicadores socioeconômicos do Estado da Bahia, apresenta indícios de considerável irregularidade imobiliária urbana, em virtude do predomínio de negócios jurídicos imobiliários informais, conforme constatado por (COSTA; TEIXEIRA, 2020, p. 77):

Mediante pesquisa realizada com 15 dos 20 tabeleiros do Território do Sisal, constatou-se que 93,3% dos entrevistados afirmaram haver grande demanda para reconhecimento de firma em recibos de compra e venda ou contratos particulares. Em contra partida, a média de escrituras públicas de compra e venda e doação lavradas mensalmente varia de 0 a 3, em 14 municípios integrantes do Território do Sisal.

A irregularidade imobiliária atinge diretamente o interesse público, visto que representa um potencial impacto na arrecadação dos tributos municipais, tanto em relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), quanto ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Conforme constatado por COSTA (2021, p. 117), os municípios do Território do Sisal apresentam uma reduzida capacidade de produção de receita própria, apresentando situação fiscal desfavorável, sendo dependentes da transferência de recursos realizadas pelo governo federal:

Tabela 4 - Receitas totais e receitas próprias dos municípios do território do Sisal

Municípios	Receita total (R\$)	Receita própria (R\$)	Receita própria
Araci	96.514.890	2.924.586	3,0%
Barrocas	31.819.572	1.745.318	5,5%
Biritinga	34.449.354	495.868	1,4%
Candeal	15.323.108	354.420	2,3%
Cansanção	64.487.310	1.328.562	2,1%
Conceição do Coité	97.949.945	3.555.933	3,6%
Ichu	15.862.207	342.280	2,2%
Itiúba	69.652.913	1.590.394	2,3%
Lamarão	18.848.126	223.185	1,2%
Monte Santo	93.177.403	2.454.048	2,6%
Nordestina	32.221.132	2.509.244	7,8%
Queimadas	50.997.651	2.648.228	5,2%
Quijingue	54.659.432	1.505.637	2,8%
Retrolândia	25.690.210	328.513	1,3%
Santaluz	62.684.201	2.419.858	3,9%
São Domingos	18.219.337	387.983	2,1%
Serrinha	144.183.901	9.122.986	6,3%
Teofilândia	45.231.425	555.100	1,2%
Tucano	96.670.582	3.936.722	4,1%
Valente	47.319.885	1.561.849	3,3%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2016).

Imóveis urbanos sem o devido registro representam um problema multifacetado, com reflexos na geração de receita tributária pelo ente municipal e na própria qualidade de vida dos cidadãos, que ficam privados de usufruir das prerrogativas que o direito de propriedade confere.

A regularização fundiária apresenta-se como uma política pública potencial para promover desenvolvimento econômico, o que se apresenta de forma especialmente relevante para a região sisaleira, na qual identifica-se a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à redução dos índices de pobreza e exclusão social.

4.3 MUNICÍPIO DE CANSANÇÃO

Em 1843 a Fazenda Cansanção foi adquirida por compra feita aos viscondes da Torre de Garcia d'Ávila, por meio de escritura pública. Como servia de passagem para comerciantes que transitavam entre Monte Santo, Queimadas, Itiúba e Tucano, a Fazenda Cansanção tornou-se povoado, e posteriormente Distrito de Paz, no ano de 1919 (FONTES, 2022).

Formado a partir do território de Monte Santo, do qual foi distrito e emancipou-se no ano de 1958, por meio da lei estadual nº 1.018, de 12 de agosto, fora criado o Município de Cansanção. Para Fontes (2022), a história de Cansanção é relacionada à história do Estado da Bahia e do Brasil, em virtude do desbravamento do interior por Garcia d'Ávila, da Casa da Torre, criação de gado. O vasto território ocupado por Garcia d'Ávila abrangia grande faixa do Estado da Bahia, dentre a qual encontra-se a área que atualmente constitui o município de Cansanção.

Outro elemento importante na formação do povoamento de Cansanção é representado pelo Rio Itapicuru, que constitui-se no único curso de água contínuo existente no município. Fontes (2022, p. 21), em sua obra, destaca a importância do Itapicuru:

O Itapicuru é o mais considerável acidente geográfico da região Nordeste da Bahia. Exerceu decisiva influência no povoamento da espaçosa área percorrida desde os primeiros anos da nossa história. Em toda a vastidão, às suas margens foram-se fixando grupamentos humanos cujos descendentes até os dias de hoje ali continuam a viver em função de seu caudal.

O Município de Cansanção possui uma população estimada em 34.929 habitantes (IBGE, 2021), sendo o oitavo Município do Território do Sisal com maior número de habitantes. Deste quantitativo, estima-se que 11.021 habitantes residem na zona urbana (IBGE, 2021), representando 31,55% da população total.

Em relação à economia, o município é desprovido de indústrias, sendo proeminente o cultivo de alimentos básicos, tais como feijão, milho e mandioca, além da criação de animais para subsistência. Parcela significativa da economia atribui-se à pecuária, de modo que a zona urbana não possui a infraestrutura necessária para suprimento das necessidades dos munícipes, como pondera Fontes (2022, p. 152):

O desemprego e a ocupação informal são palpáveis. O comércio assume apenas parte da mão-de-obra disponível, subsistindo grande parcela na dependência dos serviços oferecidos pela Prefeitura, Câmara Municipal, Fórum, escolas públicas e particulares e órgãos do governo estadual.

Dentre as atividades produtivas desempenhas no município, destaca-se o ouricuri e a monocultura de sisal. O ouricuri, também conhecido na região como licuri, é considerado por

Fontes (2022, p. 154) o “salvador de vidas”, por se constituir em imprescindível recurso de subsistência do sertanejo, dada sua versatilidade, sendo usado como ração de animais, matéria-prima para artesanatos, óleo comestível, dentre várias outras utilidades.

Embora secundário em relação ao ouricuri, o sisal desempenha papel relevante no município de Cansanção, tanto em relação à variada aplicabilidade, quanto à empregabilidade da população rural. O censo agropecuário apresenta a existência de 63 (sessenta e três) estabelecimentos agropecuários destinados à fibra do Sisal no Município, com uma produção calculada em 538 (quinhentas e trinta e oito) toneladas (IBGE, 2017).

O município de Cansanção é o oitavo maior em extensão territorial dentre os vinte municípios sisaleiros, contando com uma área de 1.351,891 km² (IBGE, 2021). Além dos assentamentos, conta com quarenta e seis povoados (FONTES, 2022).

O planejamento urbano de Cansanção fica a cargo do Departamento de Obras e Infraestrutura. Não obstante contar com uma população superior a vinte mil habitantes, o município não possui plano diretor, estando em desconformidade com a disposição contida no Estatuto da Cidade (art. 41, inciso I da Lei nº 10.257 de 2001).

Conforme dados obtidos em entrevista realizada no âmbito do Departamento de Tributos de Cansanção, o município conta com dois cadastros imobiliários, sendo um deles utilizado primordialmente para cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e o outro empregado na regularização fundiária urbana. O Departamento estima que o município conta com número superior a onze mil imóveis urbanos cadastrados.

O cadastro imobiliário destinado à referência de informações na política pública da regularização fundiária foi atualizado no ano de 2018, quando foi realizado o georreferenciamento de toda a cidade, por meio de mapeamento aéreo, o que permitiu a realização de um geoprocessamento de dados dos imóveis urbanos de Cansanção. O mencionado cadastro é informatizado e atualizado à medida que surgem as demandas por regularização fundiária por parte dos munícipes.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, conforme definido no Código Tributário e de Rendas do Município de Cansanção, instituído através da Lei Complementar Municipal nº 001, de 17 de dezembro de 2017. Três são critérios de apuração da base de cálculo, constantes do artigo 93 do citado diploma normativo, quais sejam: avaliação cadastral, arbitramento, e avaliação especial.

Em relação ao valor venal, o Município de Cansanção não possui uma Planta Genérica de Valores, de modo que a apuração do mesmo é realizada com base no valor declarado pelo proprietário ou possuidor. Para a apuração da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis igualmente é utilizado o valor venal para as transmissões em geral, de modo que prevalece a declaração das partes.

A falta de elementos objetivos para definição do valor venal dos imóveis urbanos representou, de acordo com a Presidente da Comissão de Regularização Fundiária Urbana do município, um dos fatores determinantes para a implantação da Reurb como política pública em Cansanção. Através da regularização fundiária urbana, o cadastro imobiliário fora atualizado e, conseqüentemente, atualizou-se o valor venal.

Elementos inerentes ao planejamento e ordenação urbana são representados pelos loteamentos e parcelamentos do solo urbano. Assim como nos demais municípios objeto do presente estudo, Cansanção apresenta quantidade significativa de loteamentos clandestinos, ou seja, subdivisões de glebas em lotes pelos proprietários sem aprovação municipal.

O município não possui política específica de atuação em relação à fiscalização de loteamentos clandestinos, atuando através da tentativa de diálogo com os proprietários, que geralmente não apresentam interesse na regularização, conforme informado pelo setor de tributos de Cansanção. Acredita-se que os custos envolvidos e a complexidade do procedimento acabem por inviabilizar, na prática, a implantação de loteamentos regulares.

Ainda de acordo com o referido setor, existem aproximadamente entre 10 a 12 loteamentos aprovados pelo município, porém não atendem à legislação de forma integral. Identifica-se uma relativa demanda por aprovação de novos loteamentos, porém exigências como meio fio e pavimentação implicam em não concretização e, portanto, desistência por parte dos proprietários.

O município de Cansanção atua promovendo a regularização fundiária urbana desde o ano de 2017, que iniciou-se com a realização de georreferenciamento de toda a zona urbana para que fosse possível a atualização do cadastro imobiliário. Houve contratação de empresa especializada somente para o mapeamento aéreo da cidade, sendo as demais etapas realizadas a partir de equipe formada pelo próprio município.

A atualização do cadastro imobiliário de Cansanção se deu a partir do trabalho de campo desempenhado por equipe formada pelo próprio município, composta por trinta

peessoas. Esta equipe realizou o cadastramento das unidades imobiliárias por ruas, cadastrando todas as informações referentes ao imóvel por meio de uso de tablets.

Uma das dificuldades encontradas para a execução da regularização fundiária, conforme apontado pela presidente da Comissão de Regularização Fundiária de Cansanção, deu-se na fase dos trabalhos de campo para cadastramento dos imóveis, visto que parte da população, por falta de credibilidade ao projeto, recusava o fornecimento de dados para cadastramento da unidade imobiliária.

Entre o planejamento da regularização fundiária e as primeiras regularizações efetivadas, decorreram entre dois a três anos. Houve publicidade para a população em geral, inicialmente por meio de carro de som. Em seguida foram realizadas reuniões, por ruas, para orientar acerca do procedimento da regularização fundiária, com exibição de vídeo explicativo.

A regularização fundiária em Cansanção é realizada em diversas etapas. Como o município adquiriu um sistema de georreferenciamento (sistema Geoveris CTM), que fornece ao setor o mapeamento de todos os imóveis urbanos, com foto e informações das quadras e lotes, os possuidores ficam aptos a procurar o setor da Reurb para manifestar sua intenção em regularizar a unidade.

Para dar início à regularização, a parte interessada dirige-se ao setor da Reurb e formaliza um requerimento. O requerimento é acompanhado dos documentos iniciais, constituídos pela cópia dos documentos pessoais e do imóvel, comprovação da condição de hipossuficiência, se for o caso, boletim de cadastro imobiliário, certidão negativa distribuidor estadual e declaração de inexistência de litígio em relação à posse.

A equipe então realiza um protocolo e preenche uma ficha de cadastro, autuando juntamente com os documentos apresentados pela parte interessada. Todos os documentos são autuados em pastas, que são digitalizadas, armazenadas e organizadas em um sistema gratuito de gerenciamento de projetos (Trello). Após a formação da pasta, a equipe cadastra o imóvel no sistema de Geoveris.

É gerado, através do sistema, um novo boletim de cadastro imobiliário completo, contendo foto, planta e memorial descritivo, bem como informações do terreno. A seguir, a equipe emite um parecer de enquadramento de Reurb, momento no qual verifica-se o

preenchimento ou não dos requisitos da lei nº 13.465 de 2017 para classificação em Reurb-S ou Reurb-E.

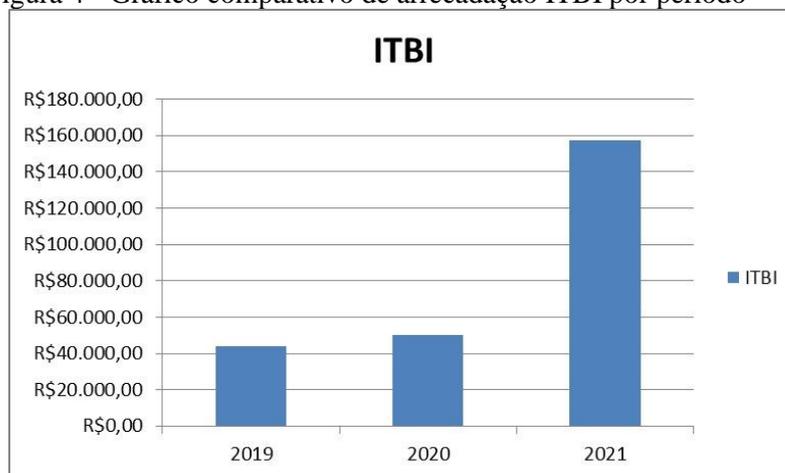
Após o enquadramento do beneficiário em uma das modalidades de regularização fundiária, mediante verificação dos cadastros da Prefeitura Municipal, são realizadas buscas no Cartório de Registro de Imóveis competente. Após a conclusão das buscas, emite-se o título de legitimação fundiária. O título é encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis e após o registro é devolvido para o setor da Reurb, que realiza a entrega ao beneficiário.

Em Cansanção, o Cartório de Registro de Imóveis não participou na fase de planejamento da Reurb, com atuação mais restrita à fase final de registro do título de legitimação fundiária. O município de Cansanção já realizou a regularização de 557 unidades imobiliárias, com títulos de legitimação fundiária registrados, conforme dados apresentados pela Presidente da Comissão de Regularização Fundiária urbana.

Dentre as regularizações efetivadas, houve predominância de beneficiários classificados como Reurb-S, porém sem diferença significativa em relação ao quantitativo de beneficiários enquadrados como Reurb-E.

Conforme dados referentes à arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) dos exercícios de 2019, 2020 e 2021, o Município de Cansanção experimentou um considerável incremento de arrecadação do tributo, conforme representa o gráfico a seguir:

Figura 4 - Gráfico comparativo de arrecadação ITBI por período



Fonte: Departamento de Tributos (2021).

De acordo com a presidente da comissão de Reurb, o incremento de arrecadação do ITBI deu-se em virtude do aumento das transações imobiliárias no município após a regularização fundiária. Observou-se ainda aumento considerável no volume de imóveis objeto de financiamento pela Caixa Econômica Federal.

4.4 MUNICÍPIO CONCEIÇÃO DO COITÉ

Conceição do Coité é o segundo maior município em quantitativo populacional, contando com uma população estimada em 67.394 habitantes (IBGE, 2021). Juntamente com Serrinha, é considerado um dos municípios mais significativos do território. Durante o auge da produção de sisal, entre os anos de 1946 a 1973, Conceição do Coité foi um dos municípios de destaque, ao lado de Monte Santo e Santaluz (SILVA, 2012, p.135).

Proveniente do município de Riachão do Jacuípe, a fundação da Freguesia do Coité foi realizada através da Lei Provincial nº 539, de 9 de maio de 1855. A emancipação do município ocorreu por meio do Decreto nº 8.528, de 7 de julho de 1933.

O município possui 53,82% de sua população residente na zona urbana (IBGE, 2021). Porém, de acordo com Silva (2012, p. 147), conforme o parâmetro adotado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nenhum dos municípios integrantes do Território de Identidade do Sisal poderia ser considerado urbano, visto que não atingem a densidade demográfica de 150 habitantes por quilômetro quadrado.

Os segmentos econômicos de maior destaque em Conceição do Coité são representados pelo comércio e serviços. É um dos cinco municípios do Sisal que possui a economia lastreada no segmento produtivo, ao invés da dependência financeira perante a Administração Pública (SILVA, 2012, P. 171). Conforme demonstrado na tabela a seguir, dentre os municípios objeto da presente pesquisa, Conceição do Coité possui o maior Produto Interno Bruto (PIB):

Tabela 5 - Produto interno bruto dos municípios selecionados

MUNICÍPIO	PIB ANO 2019
CONCEIÇÃO DO COITÉ	R\$ 759.909,30
TUCANO	R\$ 484.229,94
MONTE SANTO	R\$ 394.725,90
SANTALUZ	R\$ 388.416,72
CANSANÇÃO	R\$ 285.990,51
ITIÚBA	R\$ 285.424,89
QUIJINGUE	R\$ 244.150,67
VALENTE	R\$ 229.006,03
QUEIMADAS	R\$ 228.910,84
NORDESTINA	R\$ 159.551,81

Fonte: IBGE (2019).

Dentre os vinte municípios integrantes da Região Sisaleira, Conceição do Coité abriga o principal polo industrial, onde encontra-se inclusive os mais significativos beneficiamentos da fibra do sisal, além de contar com um dos quatro centros de fabricação de calçados (SILVA, 2012, p. 182).

Em relação ao ordenamento territorial urbano, Conceição do Coité conta com cadastro imobiliário informatizado, porém não atualizado, que contabiliza 25.364 imóveis cadastrados, incluindo imóveis situados em povoados e distritos. O cadastro imobiliário é utilizado como referência para lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Como medida de incentivo ao incremento da receita tributária, o município utiliza-se do programa denominado Refis (programa de regularização fiscal), o qual exonera o contribuinte do pagamento de juros e multas moratórias, com o intuito de fomentar a arrecadação e o adimplemento por parte dos contribuintes.

Em relação ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a base de cálculo é constituída pelo valor da transação declarado pelo contribuinte. Quando o valor declarado é compatível com os valores de referência (baseados em transações recentes), o município adota tal valor como base de cálculo da respectiva transmissão, aplicando a alíquota devida.

Em que pese constituir-se em um dos municípios de destaque do Território de Identidade do Sisal, Conceição do Coité não possui projeto de regularização fundiária

urbana em andamento. Conforme entrevista realizada com o Fiscal de Rendas do Município, não há regulamentação da Reurb no município, sendo sua metodologia de aplicação desconhecida pela Administração Pública municipal.

Entretanto, em pesquisa realizada no Diário Oficial do Município, constatou-se publicação datada de 26/11/2020, contendo decisão de conclusão de procedimento de regularização fundiária urbana, classificada na modalidade Reurb-E. Conforme levantamento realizado, não identificou-se outras publicações referentes à Reurb em Conceição do Coité, indicando tratar-se de regularização individual e não de uma regularização fundiária urbana como política pública para toda a população.

O município inaugurou, no ano de 2019, a ação do Tribunal de Justiça da Bahia denominada Projeto Área Legal, no qual houve a realização de diversas palestras no interior do Estado da Bahia, promovidas pela Corregedoria das Comarcas do Interior. Houve formalização de Termo de Cooperação Técnica entre o Município de Conceição do Coité e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em 25 de abril do ano de 2019, com o objetivo de fomentar a regularização fundiária urbana no município.

Mesmo com os esforços envidados para que Conceição do Coité representasse um paradigma em todo o Estado da Bahia, mediante a inauguração de um projeto piloto de regularização fundiária urbana, o município não se dedicou à implementação da Reurb.

4.5 MUNICÍPIO DE ITIÚBA

Desmembrado a partir de Queimadas, o município de Itiúba foi criado através do Decreto Estadual nº 9.322, de 18 de janeiro de 1935. Com uma população estimada em 36.140 habitantes, a atividade de destaque do município é representada pela agropecuária. Desprovido de indústrias, o município de Itiúba possui a Prefeitura Municipal como principal setor econômico empregador, seguida do setor de serviços.

Juntamente com Cansanção, o município de Itiúba abriga a Barragem Rômulo Campos, considerada responsável por 52% da capacidade total de armazenamento hídrico de todo o Território do Sisal (SILVA, 2012, p. 130).

O planejamento urbano do município fica a cargo do Setor de Infraestrutura e do Setor de Projetos, a quem compete a aprovação de loteamentos e desmembramentos do

solo urbano. O plano diretor do município de Itiúba foi instituído através da Lei nº 85, de 31 de dezembro de 2008.

Com uma estimativa de 6 a 7 mil imóveis urbanos cadastrados, o cadastro imobiliário do município é informatizado e atualizado conforme a demanda. Não houve nenhuma atualização em larga escala do cadastro imobiliário, que é utilizado como parâmetro para arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Em virtude da defasagem dos valores contidos no cadastro imobiliário, o valor venal dos imóveis é utilizado somente como base de cálculo do IPTU. Nas transações imobiliárias, a base de cálculo para fins de apuração do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o município utiliza o valor declarado pelas partes como parâmetro. O município de Itiúba não dispõe de comissão capacitada para avaliação dos imóveis *in loco*.

De acordo com a Gerente do Departamento de Tributos de Itiúba, o município possui somente loteamentos clandestinos. Em que pese a inexistência de loteamentos regulares, o município não possui política de fiscalização acerca de tais loteamentos, não realizando portanto qualquer ação de controle, como por exemplo notificação do loteador ou comunicação ao Ministério Público.

O Município de Itiúba não possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento e, mesmo com a vigência da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, expedite títulos de domínio em desacordo com as normas gerais de Reurb definidas na legislação vigente. A lei municipal nº 150, de 17 de março de 2011, dispõe sobre o reconhecimento de domínio particular por parte do Município de Itiúba. Entretanto, após a entrada em vigor do marco legal da regularização fundiária urbana, as leis municipais anteriores restam tacitamente revogadas, devendo então observar a legislação federal.

4.6 MUNICÍPIO DE NORDESTINA

Nordestina é um município jovem, com 37 anos de existência, integrante do Território de Identidade do Sisal, contando com uma população estimada em 13.197 habitantes (IBGE, 2021). Inicialmente denominada Fazenda Cajueiro, Nordestina emancipou-se do Município de Queimadas no ano de 1985, sendo o até então Distrito alçado à condição de Município através da Lei Estadual nº 4.449, de 09 de maio de 1985 (BAHIA, 1985).

Sua ocupação deu-se inicialmente para a exploração da fibra do cauá e casca do angico, tendo como fundadores Gregório Batista de Souza e Tertuliano de Souza Pereira. Banhado pelo Rio Itapicuru, o município abriga a Mina Baraúna, considerada a primeira mina de diamantes situada na América do Sul desenvolvida em rocha kimberlítica, que representa a principal fonte primária de diamantes.

Mesmo abrigando a maior mina de diamantes do Brasil, Nordestina possui somente 6,7% de sua população ocupada²⁷ (IBGE, 2019). A atividade produtiva que se destaca no município é o garimpo artesanal, responsável por um índice estimado de 35% a 40% da empregabilidade. Tal atividade possui caráter informal, de modo que boa parte dos agentes do setor trabalha por produção, sem relação de emprego.

Após o garimpo, a maior empregabilidade do município fica a cargo da Prefeitura Municipal e da Lipari Mineração Ltda. Responsável por operar a Mina de Diamantes Braúna, a Lipari emprega em torno de 280 empregados diretos, dos quais 60% a 70% são moradores do município de Nordestina.

O comércio no município é pouco expressivo, sendo realidade local o fato de que muitos trabalhadores recebem mensalmente remuneração inferior a 01 salário mínimo. O maior destaque no comércio cabe aos mercados. Em relação à fonte de renda que movimenta a economia local, encontra-se em primeiro lugar a própria Prefeitura Municipal, seguida do contingente de aposentados e, ao final, o comércio.

O planejamento urbano do Município de Nordestina é realizado pelo Setor de Infraestrutura, em parceria com o Setor de Tributos. Tal qual habitualmente ocorre em municípios de pequeno porte, o departamento responsável pela tributação se incumbem de atribuições inerentes à infraestrutura, tais como a fiscalização de ruas, calçamento, alinhamento de calçamento, dentre outras.

O município conta com cadastro imobiliário informatizado, porém pendente de atualização, tanto em relação às construções quanto aos ocupantes dos imóveis. Significativa parte dos imóveis edificados constam do cadastro como terrenos, ao passo

²⁷ De acordo com os dados constantes do Cadastro Central de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Município de Nordestina conta com 868 pessoas ocupadas, sendo consideradas como tais aquelas que trabalharam em um período de referência ou que possuem trabalho mas encontram-se afastadas (IBGE, 2022).

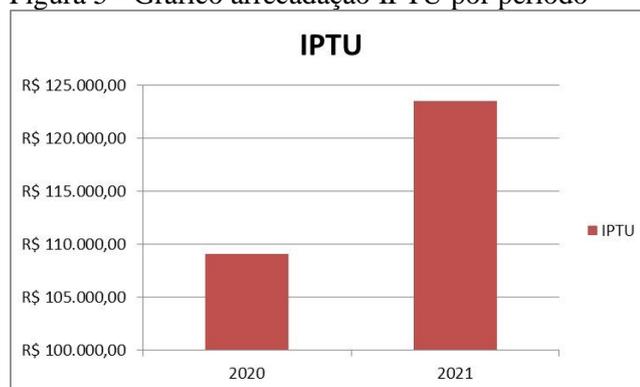
que o cadastro encontra-se defasado também em relação a informações pessoais dos contribuintes.

Até o ano de 2010, o cadastro imobiliário municipal era realizado manualmente, quando ocorreu sua informatização por completo. Após a informatização, não houve até então uma atualização massiva do referido cadastro, ao qual atribui-se o alto investimento para tanto. O fato de constituir-se em benefício verificável somente a médio e longo prazo, tal atualização não constitui-se em uma prioridade das gestões municipais.

O Setor de Tributos do Município indica a existência de 1.662 unidades imobiliárias com construção no cadastro imobiliário, estimando que na prática tal índice ultrapasse o patamar de 2.500 imóveis. Já os imóveis não edificados somam o quantitativo de 4.135 lotes ou terrenos. Estima-se que somente 10% (ou talvez ainda um percentual menor) dos imóveis cadastrados junto ao Município estejam devidamente registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o que implica em um índice de irregularidade imobiliária urbana na faixa de 90%.

Em relação à arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Setor de Tributos reconhece que a arrecadação é aquém do devido, por fatores diversos mas relacionados ao cadastro imobiliário municipal defasado. Não se tem conhecimento acerca da existência de uma planta genérica de valores do Município. Desta forma, o cálculo do IPTU é realizado por meio de atualização, pelo índice IPCA, dos valores constantes do cadastro imobiliário. A arrecadação do IPTU referente aos exercícios 2020 e 2021 constam do gráfico a seguir:

Figura 5 - Gráfico arrecadação IPTU por período



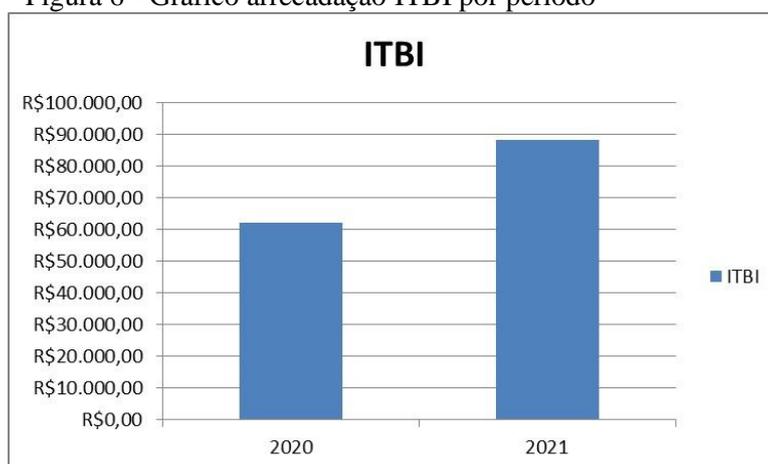
Fonte: Departamento de Tributos de Nordestina (2021).

O Código Tributário e de Rendas do Município de Nordestina, instituído por meio da Lei Municipal nº 258, de 27 de dezembro de 2013, indica, em sua tabela II, os critérios para apuração da base de cálculo do IPTU, constituída pelo valor venal. Utiliza-se ainda no Município a avaliação *in loco*, realizada por três servidores especializados e a partir da avaliação dos mesmos é feita uma média dos valores atribuídos.

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (imposto sobre transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição), utiliza como base de cálculo os mesmos critérios contidos na tabela II do Código Tributário Municipal.

Na prática, o Setor de Tributos tende a considerar a declaração das partes em relação ao valor do negócio jurídico entabulado no contrato de promessa de compra e venda. Caso o valor indicado pelas partes não seja demasiadamente ficcional em relação ao valor de mercado, o mesmo é então utilizado como base de cálculo. Entretanto, havendo indício de discrepância, realiza-se a avaliação *in loco* para apurar o valor mais próximo do que de fato fora objeto da transação. A arrecadação do ITBI referente aos exercícios 2020 e 2021 constam do gráfico a seguir:

Figura 6 - Gráfico arrecadação ITBI por período



Fonte: Departamento de Tributos de Nordestina (2021).

A implantação de loteamentos e parcelamentos irregulares é uma cultura existente no Município de Nordestina, constituindo uma problemática presente na questão do ordenamento territorial urbano. Historicamente, os proprietários de áreas maiores realizavam as medições sem assistência de um responsável técnico, com a apresentação de plantas

confeccionadas manualmente e conseguiram, portanto, realizar o cadastro das unidades imobiliárias junto ao Setor de Tributos.

Acredita-se que não exista até então loteamentos registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Nordestina, sendo presumível portanto que todos os loteamentos existentes estejam em desacordo com a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Entretanto, o cadastro imobiliário municipal conta com cinquenta loteamentos cadastrados junto ao Setor de Tributos.

O município tem conhecimento acerca do quantitativo de loteamentos irregulares, porém não possui plano de ação para fiscalização dos mesmos, bem como não possui iniciativa atinente à redução da irregularidade urbana do município. Tem-se ainda que a demanda por aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos é praticamente inexistente, não tendo sido apresentada por parte dos munícipes nenhum pedido de aprovação no ano de 2021.

Em relação à regularização fundiária urbana, o Município de Nordestina encontra-se em fase inicial, com início no ano de 2022. O primeiro núcleo urbano a se regularizado constitui-se no Loteamento denominado Minha Casa Minha Vida, composto por trinta unidades imobiliárias autônomas.

Até então não houve nenhuma regularização efetivada, visto que as certidões de regularização fundiária do mencionado núcleo informal consolidado foram objeto de protocolo junto ao Cartório de Registro de Imóveis, que passou por transição de gestão interina no ano de 2022. Tal qual ocorre em sete Municípios do Sisal, dentre os dez que constituem o objeto de análise do presente trabalho, o Cartório de Registro de Imóveis de Nordestina não é provido por delegatário titular, sendo gerido interinamente.

Dentre as dificuldades apontadas pelo Setor de Tributos para a execução da regularização fundiária urbana listam-se o treinamento da equipe e a inexistência de instrumentos de trabalho adequados para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos, tais como aparelho de GPS (sistema de posicionamento global).

O Município de Nordestina não possui ainda equipe para atuação específica na regularização fundiária, que até então é uma iniciativa do Setor de tributos. Não houve publicação de lei municipal ou decreto estabelecendo disposições especiais a par das gerais

existentes na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, bem como não realizou-se campanha de publicidade da regularização fundiária urbana para a população em geral.

4.7 MUNICÍPIO DE MONTE SANTO

O Município de Monte Santo é um dos mais antigos do Território do Sisal, originando-se a partir da Fazenda Soledade, pertencente à Francisco da Costa Tôrres (VENÂNCIO FILHO, 2014). Em 1790 alcança a condição de freguesia, tornando-se distrito de paz em 1794. No ano de 1837, Monte Santo deixa de ser distrito e torna-se vila, desmembrado do Município de Itapicuru, cuja criação remonta à data de 1837, através da Lei Provincial nº 51, de 21 de março de 1837 (SILVA, 2012).

Através da lei estadual nº 2.192, de 25 de julho de 1929, a Vila de Monte Santo é elevada à condição de cidade (IBGE, 2022). Sobre o desmembramento territorial de Monte Santo, Venâncio Filho (2014, p. 26) afirma que

Atos diversos desmembraram, anexaram e tornaram a separar definitivamente de Monte Santo em 1933, os territórios referentes ao Cumbe, - a cuja área pertencia Canudos -, atual Euclides da Cunha, e Uauá. Ficou dividido em dois distritos, Monte Santo e Cansanção. Este último emancipou-se em 1952. Hoje Monte Santo se reduz ao distrito sede.

Conhecida pelo turismo religioso, a cidade é marcada por sua religiosidade católica, que teve impacto inclusive em sua formação como Vila, no ano de 1775, através da atuação do Frei Apolônio de Toddi (IBGE, 2022). Outro fator histórico-cultural de relevância é a participação de Monte Santo na guerra de Canudos.

O Município de Monte Santo possui a maior extensão territorial da região sisaleira, abrangendo uma área de 3.034,197 km². Sua população é estimada em 49.145 habitantes (IBGE, 2021), sendo o quinto município mais populoso do Território de Identidade do Sisal. No último Censo realizado em 2010 (IBGE, 2021), constatou-se que a população então estimada de 52.338 habitantes, era eminentemente rural, de modo que somente 8.845 habitantes residiam na zona urbana.

Ao destacar a desproporção entre o quantitativo de habitantes da zona rural em comparação com a zona urbana em Monte Santo, Venâncio Filho (2014, p. 57) destaca que

Nesse meio rural, os problemas são muitos e a falta de emprego e renda impulsiona, - ainda que em proporções menores que no passado - o deslocamento de pessoas

mais jovens do meio rural, para diversos lugares do Brasil, em especial para a cidade de São Paulo em busca de trabalho.

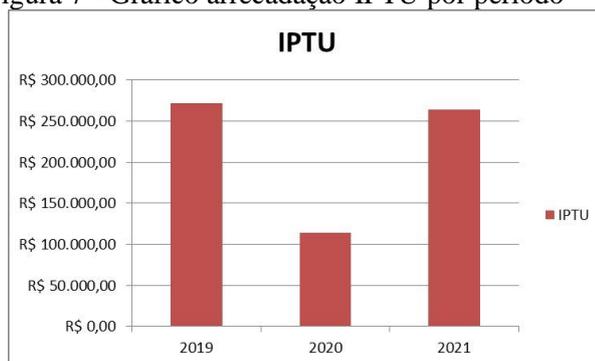
Em relação à caracterização econômica de Monte Santo, que possui uma predominância da zona rural, tem-se o artesanato, pecuária bovina, criação de caprinos e plantio de alimentos básicos. De acordo com a entrevista realizada junto à Secretaria de Finanças do Município, a atividade produtiva com o maior destaque no Município de Monte Santo é representada pela criação de pequeno porte de ruminantes, caprino e ovinocultura. Após os benefícios assistenciais e as aposentadorias, o setor econômico que gera mais empregos no município é o comércio em geral.

O município possui Plano Diretor, aprovado por meio da Lei Municipal nº 010/2006, ficando a cargo do Setor de Infraestrutura o planejamento urbano de Monte Santo. Já o cadastro imobiliário existente é pequeno e defasado, estando em processo de atualização e informatização, com equipe de 16 jovens, entre homens e mulheres, cujo planejamento iniciou-se no ano de 2021. Somente após a atualização do Código Tributário do Município, ocorrida em novembro de 2021, ocorreu o início efetivo dos trabalhos voltados à implementação do cadastro imobiliário municipal.

Como o cadastro imobiliário encontra-se em fase de formação, com um percentual estimado de conclusão em 20%, o Município de Monte Santo não possui o quantitativo de unidades imobiliárias cadastradas. Foi realizado um mapeado do município, com subdivisão da sede em bairros e quadras, havendo uma estimativa de existir um montante variável entre 8.500 a 10.500 imóveis urbanos, contabilizando tanto unidades construídas quanto terrenos ou lotes.

A ausência de cadastro imobiliário impacta na arrecadação do IPTU, visto que a ausência de informações relativas ao fato gerador implica em um índice de adimplência do referido imposto estimado em apenas 35%. A arrecadação do IPTU referente aos exercícios 2019, 2020 e 2021 consta do gráfico a seguir:

Figura 7 - Gráfico arrecadação IPTU por período

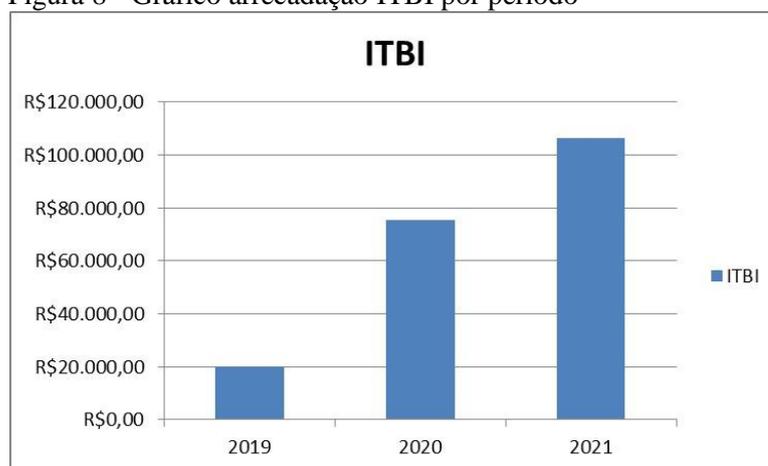


Fonte: Secretaria de Finanças de Monte Santo – BA (2021).

O Código Tributário Municipal, instituído através da Lei Municipal nº 016/2021, trouxe novos critérios para apuração do valor venal dos imóveis, que constitui a base de cálculo do IPTU, constantes da Planta de Valores Genérica (Tabela de Receita nº II, do Anexo III e Tabela de Receita nº III, do anexo IV).

Como forma de incentivar as transações imobiliárias regulares, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis teve sua alíquota de 3% reduzida para 1% (imóveis populares), 1,5 % (em caso de primeira transmissão imobiliária de imóvel titulado através da Reurb) e 2% (demais transmissões). Os montantes arrecadados do ITBI referentes aos exercícios 2019, 2020 e 2021 estão demonstrados no gráfico a seguir:

Figura 8 - Gráfico arrecadação ITBI por período



Fonte: Secretaria de Finanças de Monte Santo – BA (2021).

Os loteamentos irregulares constituem uma realidade presente no Município de Monte Santo, visto que estima-se existir número superior a 100 (cem) na zona urbana, havendo

loteamento com mais de 600 (seiscentos) lotes, ao passo que constata-se a existência de apenas um loteamento regular.

Há uma média demanda para aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos por parte do Setor de Tributos, sendo que por meio da regularização fundiária urbana será trabalhada a fiscalização de loteamentos irregulares. Sobre a questão da infraestrutura e planejamento urbanos de Monte Santo, pondera Venâncio Filho (2014, p. 39):

As constantes demolições e transformações nas fachadas dos prédios antigos são feitas de forma aleatória, sem fiscalização e mesmo sem preocupação em colocar em prática o que o planejamento urbano da cidade oficialmente prega. De acordo com o IBGE, não existe no município loteamentos irregulares, favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados. Entretanto, observa-se diversos loteamentos que apresentam problemas de infraestrutura, sem luz elétrica, água encanada e falta de calçamento.

O município de Monte Santo possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento, cujo planejamento iniciou-se em março de 2021, tendo início efetivo em novembro do mesmo ano. Houve a publicação do Decreto Municipal nº 260/2021, instituindo as taxas de serviço a serem cobradas em caso de Reurb-E, bem como a publicação do Decreto Municipal nº 261/2021, nomeando a Comissão de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) do município de Monte Santo, ambos publicados em 30 de agosto de 2021.

A primeira etapa do planejamento foi a atualização do Código Tributário Municipal, pois verificou-se que a realização de uma efetiva regularização fundiária urbana dependia de fatores ainda não estabelecidos, tais como a Planta de Valores Genérica (PVG). Fator considerado determinante pela Secretaria de Finanças foi a experiência prévia da assessoria contratada.

O trabalho é desempenhado através de equipe do Município, que consta com assessoria especializada, com experiência em regularização fundiária. A equipe está em fase de capacitação e consolidação, não dispondo de sede própria. Não houve até então campanha de publicidade da Reurb para a população em geral, havendo apenas a exibição de banner na sede da administração municipal.

Entre a implantação do projeto da Reurb no Município de Monte Santo e o registro das primeiras certidões de regularização fundiária, demandou-se um tempo estimado de quatro meses, para adaptação e ajustes dos procedimentos. O Município alcançou o registro de 17 títulos em 2022, aguardando o registro de outros 27 que já encontram-se protocolizados junto

ao Cartório de Registro de Imóveis competente. A meta é que, até o final de 2024, haja a efetiva regularização de 2.000 imóveis urbanos.

Dos 17 títulos já registrados, todos os beneficiários foram classificados na modalidade Reurb-E. A Secretaria de Finanças identificou até então um interesse maior dos beneficiários na modalidade de regularização fundiária de interesse específico. Não identificou-se, pelo curto período de tempo de implantação do projeto de Reurb, incremento de receita por parte do Município de Monte Santo, que estima retorno somente a médio e longo prazo.

Dentre as principais dificuldades encontradas foi relatada a obtenção de anuência dos confrontantes, que geralmente são resistentes em fornecer seus documentos pessoais de identificação, além de questionamentos dos beneficiários acerca da PVG. Em relação à capacitação da equipe não relatou-se dificuldades em virtude da assessoria contratada ser especializada e experiente no ramo.

A regularização fundiária urbana em Monte Santo é totalmente planejada e conduzida pelo Município, sem atuação do Cartório de Registro de Imóveis no decorrer do processo. Não houve contribuição do cartório na elaboração de modelos e formulários, sendo que a participação do mesmo fica limitada à expedição de certidões e ao registro do título expedido ao final do procedimento.

4.8 MUNICÍPIO DE QUEIMADAS

Queimadas originou-se a partir das Fazendas de Isabel Guedes de Brito, dando início ao povoamento da região. O território onde localizadas as fazendas denominadas “As Queimadas” pertenciam ao Município de Vila Nova da Rainha, atualmente denominado Senhor do Bonfim (IBGE, 2022).

A população de Queimadas é estimada em 25.428 habitantes (IBGE, 2021), estando em 11º lugar dentre os municípios do Sisal com maior população. Dentre o quantitativo populacional, 49,12% é residente na zona urbana, sendo assim o 7º município mais urbano do Sisal. A atividade produtiva de maior destaque no município é a pecuária de corte, porém emprega menos trabalhadores que o comércio e a prefeitura municipal.

O Plano Diretor Participativo do Município foi instituído através da Lei Complementar nº 017 de 2007, constituindo “o instrumento básico da política municipal de

desenvolvimento e expansão urbana, constituindo-se no referencial de orientação para os agentes públicos e privados, no planejamento e na gestão territorial do Município” (art. 2º, lei complementar nº 017 de 2007).

O cadastro imobiliário de Queimadas é informatizado e foi atualizado em 2019, que conta com aproximadamente 7 mil imóveis. De acordo com o Coordenador da Comissão de Reurb, o quantitativo de imóveis urbanos cadastrados é prejudicado pela cultura da irregularidade, através das transações informais por meio de recibo de compra e venda, além da cultura de mau pagador de impostos que se observa na população queimadense. O Coordenador defende que Queimadas possui potencial para contar com 8 mil a 8.500 imóveis urbanos em seu cadastro imobiliário.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) possui como base de cálculo o valor venal dos imóveis, cujos critérios para apuração constam do Código Tributário e de Rendas, instituído através da lei municipal nº 170, de 18 de dezembro de 2020. O artigo 80 do citado código estabelece que o valor venal poderá ser apurado através de avaliação cadastral, avaliação especial ou arbitramento.

Para a avaliação cadastral são utilizados como parâmetros os dados declarados pelas partes ou apurados de ofício, além dos valores previstos na Planta Genérica de Valores, contida na Tabela XI do Código Tributário e de Rendas, que prevê valores por metro quadrado, tanto de área construída quanto da área do terreno.

A arrecadação do IPTU é realizada por meio de sistema informatizado, que gera automaticamente os boletos, conforme os parâmetros contidos no Código Tributário e de Rendas, que são entregues nas residências dos munícipes.

Em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), nas transmissões em geral, a base de cálculo é composta pelo valor dos bens ou direitos, conforme declaração do contribuinte ou apurado pelo Fisco, prevalecendo o maior valor. A apuração pelo fisco é realizada através dos critérios contidos no Código Tributário e de Rendas, que considera a realidade local na fixação dos valores.

Segundo relatado pelo Coordenador da Comissão da Reurb em Queimadas, a formação dos loteamentos clandestinos é muito rápida e dinâmica, visto que os proprietários alienam parcelas de uma gleba através dos recibos de compra e venda. Desta forma, ocorre

que geralmente o município somente toma conhecimento da existência de determinado loteamento desprovido de aprovação municipal quando o mesmo já encontra-se implantado.

O Coordenador da Comissão declarou ainda que o representante do Ministério Público que atua em Queimadas já realizou determinadas cobranças ao município em face dos loteamentos clandestinos existentes. Há estimativa de que no Município de Queimadas existam aproximadamente 15 loteamentos clandestinos na sede, além de diversos outros nos dois distritos existentes, denominados Espanta Gado e Riacho da Onça. Acredita-se ainda que existam loteamentos clandestinos, inclusive nos povoados localizados na zona rural do município.

O município de Queimadas possui apenas um loteamento regular, devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal há aproximadamente 7 anos, bem como registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis do Município, denominado Loteamento Santa Luzia. A demanda para aprovação de loteamentos começou a surgir recentemente e o município realiza o trabalho de dialogação com os loteadores para promoverem a regularização daqueles já implantados.

Queimadas implementou no ano de 2019 o projeto de regularização fundiária urbana no município, com formação de equipe integrante da própria estrutura administrativa, sem contratação portanto de empresa especializada. A primeira etapa foi constituída pela atualização do cadastro imobiliário, cujo cadastramento anterior fora realizado há 39 anos. Com um investimento inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), foram capacitados alunos recém formados no município, remunerados com bolsa, para compor a equipe de campo responsável pela coleta dos dados imobiliários, com equipamentos e uniformes disponibilizados pelo município.

No início de junho de 2019 o então Corregedor das Comarcas do Interior, Desembargador Emílio Salomão Pinto Resedá, esteve presente no município de Queimadas em reunião realizada no Fórum da comarca, juntamente com representantes do município e a responsável interina pelo Cartório de Registro de Imóveis à época. O objetivo da reunião era incentivar a implantação da Reurb no município, bem como a realização de evento do Projeto Área Legal em Queimadas.

O Projeto Área Legal foi desenvolvido pela Corregedoria das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça da Bahia, tendo sido realizado o primeiro evento em maio de 2019, no

município de Conceição do Coité. O objetivo do projeto era a realização de palestras nos municípios do Estado da Bahia, em evento aberto ao público, para divulgar informações aos titulares das serventias extrajudiciais, membros do poder público municipal e ainda à população em geral. O evento do Projeto Área Legal foi realizado em 02 de agosto de 2019 na Câmara Municipal de Queimadas.

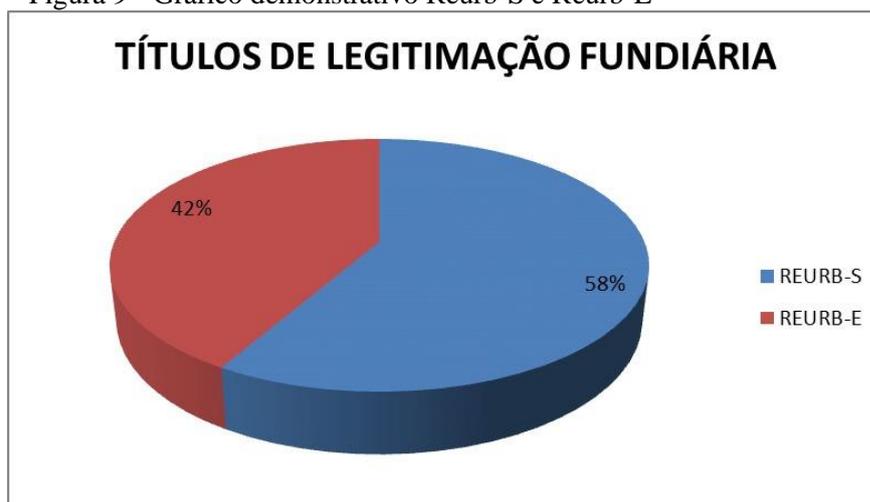
A realização do evento foi um fator incentivador para o andamento dos trabalhos da equipe formada pelo município, em parceria com o Cartório de Registro de Imóveis, que realizaram reuniões periódicas para o alinhamento de procedimentos. De acordo com o Coordenador da Comissão da Reurb do Município de Queimadas, a capacitação de equipe do próprio município foi determinante para o êxito do planejamento, visto que empresas especializadas não conferem a atenção necessária para ao bom andamento da regularização, com vistas ao atendimento das especificidades nos casos concretos.

Ainda no mês de agosto o poder público municipal deu início à reforma de um imóvel municipal, com o objetivo de instalar o escritório da Reurb, no qual houve o início dos trabalhos em outubro de 2019. No mês de dezembro, os primeiros projetos de regularização fundiária foram protocolados no Cartório de Registro de Imóveis e, em 24 de janeiro de 2020, foi realizado o evento de entrega dos primeiros 24 títulos de legitimação fundiária registrados à população queimadense.

O advento da pandemia provocada pelo COVID-19 impactou no quantitativo de imóveis regularizados, pois de acordo com o Coordenador da Comissão da Reurb do Município de Queimadas, no ano de 2020 houve a necessidade de interrupção dos trabalhos de campo por aproximadamente seis meses.

Até o mês de março de 2022, quando houve a mudança de gestão interina do Cartório de Registro de Imóveis de Queimadas, a regularização fundiária no município de Queimadas apresentou os seguintes resultados: 178 matrículas abertas, das quais 70 representam registro de Autos de Demarcação Urbanística. Foram registrados 108 Títulos de legitimação fundiária, sendo 63 títulos na modalidade Reurb-S e 45 na modalidade Reurb-E. Conforme proporção demonstrada no gráfico a seguir, 58% dos títulos de legitimação fundiária registrados contemplaram beneficiários qualificados como Reurb de interesse social:

Figura 9 - Gráfico demonstrativo Reurb-S e Reurb-E



Fonte: Escritório Reurb Queimadas – BA (2022).

Para o Coordenador da Comissão de Reurb do Município de Queimadas, o diálogo com a Oficial de Registro de Imóveis designada à época foi fundamental para o êxito da regularização fundiária, visto que havia grande auxílio do cartório em relação às dúvidas jurídicas. Todo o processo de Reurb foi dialogado desde o início com a então Oficial de Registro de Imóveis competente, o que viabilizou o registro dos primeiros títulos de legitimação fundiária com poucos meses de início do projeto Imóvel Legal.

Dentre as dificuldades encontradas, o Coordenador destacou a tratativa com os beneficiários e confrontantes, em especial relacionadas com obtenção de documentos pessoais dos beneficiários e entendimento do processo por partes dos mesmos.

4.9 MUNICÍPIO DE QUIJINGUE

Quijingue, nome indígena que significa caatinga fechada, originou-se a partir da Fazenda Onça, pertencente ao Município de Tucano. Anteriormente denominado Distrito de Triunfo, Quijingue emancipou-se no ano de 1962, através da Lei Estadual nº 1.641 de 15 de março.

A atividade produtiva de destaque no Município é representada pela agropecuária de pequeno porte, para consumo interno (caprinos, ovinos), além do cultivo de feijão. De acordo com Silva (2012, p. 179), Quijingue é o município da região sisaleira com maior produção de feijão, mandioca e milho. Desprovido de fábricas, o município de Quijingue tem na Prefeitura

Municipal o principal ente empregador de trabalhadores, seguida do comércio pouco expressivo.

O cadastro imobiliário do município é informatizado e passou por uma reforma no ano de 2009. De acordo com o coordenador do Departamento de Tributos, o cadastro imobiliário carece de nova atualização, sendo que não há estimativa do quantitativo de unidades imobiliárias urbanas devidamente cadastradas.

O lançamento do Imposto predial e territorial urbano (IPTU) é realizado conforme critérios previstos no Código Tributário Municipal, instituído por meio da lei municipal nº 016, de 13/12/2002. Como política de incentivo ao adimplemento, o Município concede desconto de 15% para os contribuintes que realizam o pagamento de forma antecipada.

Já a base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é composta pelo valor da operação declarado pelo contribuinte, sobre o qual incide a alíquota de 2% sobre o valor da transação. Em que pese o município contar com uma equipe que realiza avaliação de imóveis in loco, o Coordenador do Departamento de Tributos reconhece que os imóveis são avaliados abaixo do valor de mercado, uma vez que o município tenta incentivar o pagamento. Além disso, afirma que nem toda transação imobiliária enseja a avaliação presencial, pois como o município é pequeno, o setor já possui conhecimento dos valores praticados nas negociações, conforme suas metragens.

Em relação à demanda por aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos, o departamento de tributos pondera haver baixa demanda, de modo que o município conta com apenas um loteamento aprovado pela prefeitura. A predominância, portanto, é de loteamentos clandestinos.

O município de Quijingue possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento, denominado Moradia Legal. Entretanto, não foi possível obter dados sobre o quantitativo de imóveis regularizados ou o procedimento adotado, visto que o Escritório da Reurb encontrava-se fechado quando da pesquisa de campo e não foram fornecidas maiores informações.

4.10 MUNICÍPIO DE SANTALUZ

A história do município de Santaluz está relacionada à construção da estação ferroviária Leste Brasileira (IBGE, 2022). O território ao qual pertence o município de Santaluz começa a se formar a partir do Morro dos Lopes, sendo adquirida uma área de terra por volta do ano de 1880, por compra feita à senhora Joaquina do Amor Divino. O senhor José Lopes adquire esta terra e nela constrói um armazém no centro da cidade, ciente de que estava prestes a ser construída uma ferrovia de Salvador à Juazeiro, que passaria pela região.

A partir do armazém do senhor José Lopes foram se estabelecendo pessoas no local, que era ponto de passagem da ferrovia. Dentre as famílias, destacam-se a família Carvalho, Lopes e Leitão, sendo construído por esta última um casarão no final do século XIX.

A chegada destas famílias foi fundamental para o desenvolvimento de Santaluz, que se torna distrito a partir de 1919, pertencente ao município de Queimadas. Dez anos após, em 1929, houve projeto de emancipação, porém o mesmo não logrou êxito.

No início do século XX figuras importantes passam por Santaluz, tais como o candidato à presidência Rui Barbosa, que discursa em Santaluz, na estação férrea. Com o conflito de Canudos, entre 1896 e 1897, passa por Santaluz o Coronel Moreira César, conhecido como “corta cabeça”. O jornalista Euclides da Cunha também passa por Santaluz, na época denominada Fazenda Santa Luzia.

O distrito de Santaluz se desenvolve e neste processo o sisal apresenta grande relevância pois é em Santaluz que se inicia o plantio, como observa Fontes (2022, p. 157):

No sertão, o sisal deu início a sua caminhada a partir de 1910, quando o professor José Barros, no então distrito de Santa Luzia, hoje Santaluz, recebeu de presente uma muda e a plantou no quintal de sua casa, onde vegetou admiravelmente. Exemplares foram dados a admiradores e amigos, e levados para terras vizinhas, considerados como mera curiosidade botânica [...].

A partir da família Góes, na Fazenda Olhos D’água, que o plantio do Sisal começa a se desenvolver para outras cidades da região. O plantio começou a realizar-se em Santaluz, que enviava a Conceição do Coité e Valente para exportação, sendo que em Santaluz houveram muitas famílias dedicadas ao trabalho nas bateadeiras de sisal.

Sobre a relevância do trabalho de José de Araújo Góes, que iria de futuro identificar uma região de vinte municípios baianos, Fontes (2022, p. 158) escreve que:

Foi José de Araújo Góes, na Fazenda Bebedouro, nas divisas dos municípios de Santaluz e Valente, quem levou avante a primeira plantação racional segundo as recomendações técnicas que lhe foram fornecidas. Deste modo, inadvertidamente, Góes inaurou uma atividade econômica que iria contribuir para a redenção da pobreza em vasta área do sertão baiano.

A emancipação de Santaluz ocorre em 18/07/1935, sendo Ezequiel Cardoso da Costa o primeiro prefeito empossado no município. Santaluz possui 37.704 habitantes (IBGE, 2021), sendo o sexto município mais populoso do Território de Identidade do Sisal. Com 20.795 habitantes residentes na zona urbana (IBGE, 2010), Santaluz é o quarto município do Sisal com maior população em situação domiciliar urbana.

Além da monocultura do sisal, ganham destaque no município o setor de mineração, sendo que a atividade que mais emprega trabalhadores em Santaluz. A extração de ouro é realizada no município através da empresa canadense Equinox Gold. Atuam ainda no município a Vale do Rio Doce, desde os anos 1970/1980.

Sobre a ocorrência mineral de ouro em Santaluz, considerada a mais relevante do Território de Identidade do Sisal, Silva (2012, p. 129) pondera que a produção estimada do projeto “Ouro C1 – Santaluz” seria de 243,35 kg/ mês de ouro, tornando-se em vista disso a mina de ouro à céu aberto de maior porte do Estado da Bahia.

No município verifica-se ainda o comércio de pedras, cuja exploração é ilegal porém representa a sobrevivência de muitas famílias luzenses. O garimpo ilegal é bastante significativo, no qual estima-se o envolvimento de duas mil famílias dependendo do garimpo para sobrevivência.

No ano de 2004, através de acordo do governador Paulo Souto, houve a instalação da fábrica de calçados em Santaluz, que inicialmente empregava aproximadamente 500 famílias, cujo número atual estimado é de 640 famílias que trabalham diretamente na fábrica.

Santaluz possui plano diretor, instituído através da lei municipal nº 1.266, de 11 de dezembro de 2007, ficando a cargo do Departamento de Tributos e Auditoria Fiscal o planejamento urbano do município.

O cadastro imobiliário do município é informatizado, sendo a última atualização realizada em 2017. De acordo com o diretor do Departamento de Tributos, Santaluz possui 6.038 imóveis urbanos cadastrados, estimando que na realidade existam mais de 11 mil

imóveis urbanos. O cadastramento dos imóveis é realizado através da apresentação, por parte do interessado, dos documentos inerentes ao imóvel, juntamente com documentos pessoais do proprietário ou possuidor.

A arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é operada através de sistema informatizado (Sistema Freire) que calcula o valor venal dos imóveis a partir da área e metragem. O departamento de tributos organiza a cidade por setores e as guias do IPTU são entregues nas residências no segundo semestre do ano.

Os critérios para avaliação dos imóveis para fins de base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis são estabelecimentos no Código Tributário Municipal, sendo os imóveis rurais avaliados em R\$ 1.000,00 (mil reais) por tarefa (a tarefa é medida informal utilizada na Bahia, que equivale a 4.300 m² ou 0,43 hectares). Já os imóveis urbanos são avaliados através de sua metragem, sendo a alíquota de 2% sobre o valor venal, nas transmissões em geral.

De acordo com o Departamento de Tributos, o município de Santaluz realiza a fiscalização de loteamentos clandestinos, a partir do setor de infraestrutura. Caso alguma situação envolvendo loteamento clandestino é identificada, através do setor de tributos, remete-se para o departamento de infraestrutura, sendo notificado o proprietário do imóvel envolvido.

A demanda por aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos é pequena em Santaluz, sendo as solicitações, quando existentes, recebidas no setor de tributos e após remetida para a Infraestrutura. O Departamento de Tributos estima que existam aproximadamente 28 loteamentos aprovados pelo município de Santaluz, não havendo estimativa acerca do quantitativo de loteamentos clandestinos.

Em relação à regularização fundiária urbana, em que pese tratar-se de município desenvolvido, com diversidade de atividades econômicas, Santaluz não possui projeto de regularização fundiária em andamento. De acordo com a Procuradora do Município, nunca houve nenhuma tratativa específica no âmbito da gestão municipal acerca da Reurb, apontando como principais motivos para sua não realização as dificuldades burocráticas envolvidas na mobilização da equipe ou contratação de empresa especializada. Ressalta ainda que até então não houve qualquer tratativa por parte do Oficial de Registro de Imóveis

competente junto ao Poder Público Municipal com vias à implementação da regularização fundiária urbana no município.

4.11 MUNICÍPIO DE TUCANO

O Município de Tucano, juntamente com Monte Santo, é um dos mais antigos da região sisaleira, sendo criado em 1837. Através da Lei Provincial nº 51, de 21 de março de 1837, o município de Tucano foi desmembrado a partir do Município de Itapuru. Conforme esclarece Silva (2012, p. 141), todos os municípios integrantes do Território do Sisal originaram-se a partir dos municípios de Jacobina, Itapicuru e Água Fria.

Com extensão territorial de 2.198,237km², é o segundo maior município do Sisal, ficando atrás somente de Monte Santo. Conta com cinco distritos: Rua Nova, Pé de Serra, Tracupá, Caldas do Jorro e Jorrinho. Tucano já foi grande produtor de feijão, não possuindo atualmente nenhuma indústria. As atividades econômicas de maior destaque encontram-se nos distritos: Caldas do Jorro e Jorrinho no ramo turístico, e Tracupá reconhecido como polo de artigos em couro.

A maior empregabilidade do Município fica a cargo da Prefeitura Municipal, e em segundo lugar com o setor de comércio e serviços. Em que pese ser vizinho de Euclides da Cunha e Ribeira do Pombal, que possuem um comércio mais robusto e com influência na região, Tucano está experimentando uma atividade empresarial mais aquecida devido à formalização dos Microempreendedores Individuais – MEI's. De acordo com o auditor fiscal do Município, há grande procura no setor de tributos para abertura de novos empreendimentos.

Tucano é destaque no Estado da Bahia em termos de potencial eólico. No ano de 2021 iniciou-se a construção de um parque eólico em Tucano, abrangendo ainda os municípios de Araci e Biritinga, que atualmente já encontra-se em atividade:

Em sua primeira etapa, o Complexo Eólico Tucano terá 322 MW de potência instalada, com 52 aerogeradores de 115 metros de altura, com potência de até 6,2 MW cada, e rotor de 170 metros de diâmetro, a maior máquina “on shore” do Brasil. Em Tucano serão 43 torres, sete em Biritinga e duas em Araci com pás de mais de 80 metros de comprimento. O empreendimento pertence à AES Brasil, uma empresa de geração de energia 100% renovável, que atua no país há 20 anos. (TUCANO, 2021).

O planejamento urbano do município fica a cargo do Setor de Obras, sendo o Plano Diretor aprovado através da Lei complementar Municipal nº 058, de 05 de janeiro de 2007. O cadastro imobiliário de Tucano foi realizado em 1982 e, desde então, o mesmo é atualizado conforme a demanda. Está atualmente em fase de atualização o cadastramento imobiliário do distrito de Caldas do Jorro. Incluindo os distritos de Caldas do Jorro, Jorrinho, Tracupá e sede, o cadastro municipal conta atualmente com 19.267 unidades imobiliárias urbanas.

O valor venal dos imóveis é fixado pelo Setor de Obras, que conta com profissionais habilitados para realizar a avaliação dos imóveis. Sobre a base de cálculo, incide a alíquota de 0,5% para os imóveis construídos, e 1% para terrenos sem construção, conforme definido no Código Tributário do Município (Lei nº. 090, de 24 de dezembro de 2002).

De acordo com as informações prestadas pelo auditor fiscal do município, a grande maioria dos imóveis urbanos de Tucano não possuem registro imobiliário. Assim sendo, as transferências de posse por documentos informais, tais como recibo de compra e venda, representam o maior número de transmissões do município. Quando tal notícia de transmissão é apresentada ao Setor de Tributos, o departamento verifica se há débitos e então realizam a mudança da titularidade no cadastro imobiliário, sem cobrança do ITBI pela cessão de posse.

Nas transações de imóveis registrados, o Setor de Obras expede laudo de avaliação do imóvel e então o Setor de Tributos realiza o lançamento do ITBI, incidindo alíquota de 2% sobre a avaliação, sendo que para imóveis objeto de financiamento é cobrada a alíquota de 1% sobre o valor financiado.

Em relação aos loteamentos clandestinos, o município não possui política específica de fiscalização. De acordo com o Auditor Fiscal, a prefeitura não possui quantitativo suficiente de servidores para realizar tal fiscalização em virtude inclusive da extensão do município. Somente através de denúncia que o Poder Público municipal toma conhecimento de loteamentos clandestinos implantados.

O município de Tucano possui projeto de regularização fundiária em andamento, denominado Moradia Regular, instituído através da Lei Municipal nº 453, de 28 de maio de 2021. Com contratação de empresa especializada, o Programa teve início em janeiro de 2022, do qual houve publicidade para toda população, especialmente através das redes sociais.

Foi instalado um Setor de Regularização de Imóveis junto ao Setor de Tributos, a quem compete a recepção dos documentos pessoais do beneficiário e do imóvel a ser

regularizado. O projeto encontra-se em fase inicial e, portanto, não há ainda quantitativo de títulos registrados. Os primeiros vinte títulos de legitimação fundiária foram concluídos e serão enviados ao Cartório de Registro de Imóveis de Tucano.

De acordo com o Auditor Fiscal do município, em que pese o programa Moradia Regular ser incipiente, o Município já identificou incremento de receita após a implementação da Reurb, visto que na abertura do processo pelo beneficiário é feita a regularização fiscal da unidade imobiliária.

4.12 MUNICÍPIO DE VALENTE

O Município de Valente foi criado no ano de 1958, através da Lei Estadual nº 1.016, de 12/08/1958, que emancipou o então Distrito de Valente do Município de Conceição do Coité.

Com área territorial de 394,877 km² (IBGE, 2021), é o 7º menor município do Território do Sisal. Sua população é estimada em 29.111 habitantes, dos quais 46,32% residente na zona urbana (IBGE, 2021). Possui o segundo maior Índice de desenvolvimento humano municipal da Região Sisaleira (IBGE, 2010).

Dentre as atividades produtivas de destaque no município tem-se a monocultura do sisal, além da fábrica de fios e tapetes da Associação Comunitária de Produção e Comercialização do Sisal (APAEB). Construída no ano de 1996, a fábrica está dentre os setores que mais empregam no município de Valente, juntamente com a fábrica de calçados existente no município e a Prefeitura Municipal.

A APAEB (antes denominada Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia), surgiu a partir da articulação social, importante elemento histórico que caracteriza o Território de Identidade que, conforme publicação do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia (CODES) (BAHIA, 2010):

Traz consigo uma história de organização dos movimentos sociais e de articulação de ações visando à implantação de um processo de desenvolvimento sustentável. Foi daí que partiu, em 1979, a primeira mobilização de camponeses no Estado, pós 64, para reivindicar do governo do Estado medidas contra o fisco, que castigava os agricultores no momento da comercialização dos seus produtos. Dessa articulação nasceu a Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (APAEB), municipalizada alguns anos depois.

As condições precárias de trabalho no desfibramento do sisal deram causa a episódios de mutilamento dos trabalhadores rurais, dando surgimento à mobilizações em prol do amparo previdenciário destes trabalhadores. A situação do trabalho infantil no sisal, que privava as crianças do ensino, repercutiu na implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, não apenas em Valente mas também em outros municípios da região (BAHIA, 2010).

O cadastro imobiliário do município de Valente é informatizado e está em fase de atualização, sendo que a última atualização fora realizada no ano de 2009. O Departamento de Projetos juntamente com o Departamento de Tributos do município estão à cargo da atualização do cadastro imobiliário, através de mapeamento da cidade com uso de drone.

Contando com profissional de engenharia especializado em cadastros, os departamentos municipais estão em fase de mapeamento da zona urbana por meio de levantamento aéreo. A etapa seguinte constituirá de trabalho em campo, mediante capacitação de equipe própria, cuja atividade constituirá em coleta de dados necessários para a atualização do cadastro imobiliário, tais como número no logradouro e dados da unidade imobiliária.

O planejamento urbano fica a cargo do Departamento de Tributos, em parceria com o Departamento de Projetos e o Departamento de Infraestrutura. De acordo com o Diretor de Tributação, Valente possui um quantitativo estimado de 6 mil imóveis urbanos cadastrados, porém acredita-se que na prática o município conte com mais de 10 mil imóveis urbanos.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é lançado anualmente, podendo o contribuinte realizar o parcelamento ou realizar o pagamento através de cota única com desconto, sendo o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) entregue nas residências. Para inventivar o pagamento do tributo, o município realiza sorteios para os contribuintes adimplentes, sendo a campanha denominada IPTU Premiado.

O Diretor de Tributação afirma que o município identifica incremento de receita com a campanha IPTU Premiado. Atualmente o município encaminhou para a Câmara Municipal o pleito para aprovação do Refis, para concessão de descontos aos contribuintes que encontram-se inscritos na dívida ativa, com redução de até 100% em juros, multa e correção monetária.

O valor venal dos imóveis, que constituem a base de cálculo do IPTU, são definidos conforme a Planta Genérica de Valores constante do Código Tributário municipal. O Código Tributário e de Rendas do Município de Valente foi instituído por intermédio da lei complementar nº.10, de 30 de dezembro de 2008

Em relação à base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o município de Valente possui uma comissão que avalia todos os imóveis que são transacionados. Na maioria das vezes a avaliação não é realizada *in loco*, e então a comissão, através dos documentos apresentados pelas partes e do conhecimento acerca dos imóveis da cidade, arbitram a base de cálculo.

Assim como nos demais municípios do sisal estudados, os loteamentos clandestinos representam realidade em Valente. O município realiza uma certa fiscalização acerca dos loteamentos clandestinos, através da restrição à liberação de alvarás de construção.

O Diretor de Tributação estima que o município de Valente possua entre 8 a 9 loteamentos clandestinos, vale dizer, loteamentos sem qualquer aprovação municipal. Em contrapartida, o município conta com 8 loteamentos aprovados.

A demanda por aprovação de loteamentos é pequena no município de Valente, de modo que no primeiro semestre de 2022 não fora aprovado nenhum loteamento. No ano de 2021 foram aprovados apenas dois loteamentos. A aprovação dos loteamentos envolve o setor de projetos, setor de meio ambiente, procuradoria e ainda o setor de tributos.

O município de Valente não adota até então uma política específica com o intuito de reduzir a irregularidade imobiliária urbana, atuando somente por intermédio da emissão ou não dos alvarás de construção.

O Município de Valente realizou, no ano de 2019, a regularização de dois bairros populares, denominados Juazeiro e Petrolina, sendo tal regularização classificada como Reurb-S. Há grande procura por parte da população pela Reurb porém o projeto não deu continuidade no município após o advento da pandemia da COVID-19.

4.13 CONSOLIDAÇÃO DAS ANÁLISES

Dos municípios analisados, constatou-se que o Município de Cansanção apresenta uma experiência mais exitosa em relação à regularização fundiária urbana. A tabela a

seguinte demonstra o quantitativo de títulos de legitimação fundiária expedidos pelos municípios de Cansanção, Monte Santo, Nordestina, Queimadas e Tucano, até o momento da presente pesquisa. O município de Quijingue não forneceu o quantitativo de títulos expedidos:

Figura 10 - Quantitativo de títulos de legitimação fundiária expedidos



Fonte: Entrevistas estruturadas.

A arrecadação do ITBI do Município de Cansanção, que conforme verifica-se na tabela a seguir, experimentou um aumento de 72,20% em 02 anos, demonstra que a regularização fundiária urbana possui significativo potencial para o incremento de receita tributária:

Tabela 6 - Quantitativo arrecadação ITBI Cansanção

ANO	ITBI
2019	R\$43.766,05
2020	R\$50.043,58
2021	R\$157.473,87

Fonte: Relatório fornecido pelo Departamento de Tributos.

5 CONCLUSÃO

As entrevistas estruturadas realizadas nos dez municípios selecionados (Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente) comprovaram a afirmação de Silva (2012, p.170), no sentido de que a economia da região sisaleira é dependente da Administração Pública, “sustentada pelos gastos governamentais, pelos recursos oriundos de transferências constitucionais e pelos recursos provenientes das transferências de renda (como aposentadoria e bolsa família)”.

Os loteamentos e parcelamentos do solo urbano realizados de forma desordenada e sem atendimento às regras de direito urbanístico e registral representam fator relevante na consolidação de irregularidades imobiliárias ao longo do tempo, situação que fora constatada dentre os municípios estudados. Amadei (2020, p.120), ao explicar sobre a evolução da disciplina do parcelamento do solo, anteriormente analisado unicamente sob a ótica do direito de dispor inerente à propriedade, demonstra que

Com o tempo – especialmente em razão do processo de urbanização e do novo perfil regulador, diretivo e intervencionista do Estado, para além do âmbito contratual civil e da propriedade privada -, cresceu e fixou-se a visão publicista sobre o fenômeno do parcelamento do solo urbano, que, então, passou a ser compreendido, não só naquela sua dimensão jusprivada, mas também como operação de desenvolvimento urbano e, adiante, como subsistema do macrossistema das cidades, no foco do equilíbrio ambiental dos espaços públicos e privados da urb.

Em que pese o Município ser sujeito diretamente interessado no parcelamento do solo urbano, visto que a propriedade urbana deve atender à função social e interesse geral da cidade, dentre os municípios entrevistados verificou-se a quase inexistência de atuação voltada à fiscalização voltada aos loteamentos irregulares. Loteamento irregular é aquele no qual o proprietário fraciona a gleba em lotes sem a devida aprovação municipal e conseqüentemente sem o atendimento das regras de direito ambiental e urbanístico.

Diante das pesquisas realizadas junto aos dez municípios selecionados (Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente) foi possível concluir que a regularização fundiária urbana depende primordialmente da vontade do Poder Público Municipal em realizá-la. Vale dizer, em que pese a regulamentação nacional contida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, os municípios somente usufruirão dos benefícios da regularização fundiária caso o Município opte por realizá-la.

Como não há na referida legislação, bem como em nenhuma outra, norma impositiva que determine aos municípios a obrigatoriedade de promover a regularização fundiária de seu território urbano, a Reurb é tratada como uma faculdade, mesmo diante da importância econômica e social do instituto. Isto posto, a população não tem, a seu favor, um direito à regularização fundiária; de modo que, enquanto alguns municípios se beneficiam das eficientes políticas públicas de Reurb em sua localidade, outros, em município vizinho, continuam com seus imóveis irregulares.

Quando a Lei nº 13.465/2017 confere maior autonomia ao ente municipal, em comparação com o regramento anterior contido na Lei nº 11.977/2009, o intuito é facilitar a regularização fundiária e incentivar sua realização, o que se observa não ocorrer em alguns municípios da região sisaleira. Mesmo diante da baixa geração de receita própria e dependência dos recursos transferidos pelos Governos Federal e Estadual, verifica-se a pouca relevância com que o tema é tratado em determinados municípios.

Diante do objetivo geral de identificação dos municípios que realizam a Reurb como política pública, constatou-se que os municípios de Cansanção, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue e Tucano possuem algum projeto de regularização fundiária em andamento. Dentre estes municípios, destaca-se a experiência de Cansanção e Queimadas.

Cansanção é, em termos de regularização fundiária urbana, o município mais desenvolvido dentre os pesquisados, contando com mais de 500 (quinhentos) unidades imobiliárias regularizadas. Em seguida tem-se o município de Queimadas, com mais de 100 (cem) títulos de legitimação fundiária registrados.

Tanto o município de Cansanção quanto o município de Queimadas implementaram a regularização fundiária urbana sem a contratação de empresa especializada, mediante a capacitação de agentes integrantes da Administração Pública Municipal. Tal fator revela que, independentemente do porte financeiro do município, é possível a realização da Reurb sem o alto investimento envolvido, o que geralmente é usado como justificativa por pequenos municípios para a não realização da regularização fundiária.

Os municípios de Conceição do Coité, Itiúba, Santaluz e Valente não possuem qualquer projeto de regularização fundiária urbana em andamento. Dentre os citados destaca-se o município de Santaluz, que apesar do potencial econômico, não apresenta qualquer

tratativa relacionada à Reurb, sendo inclusive informado em entrevista que o assunto nunca fora discutido no âmbito da Administração Pública.

Itiúba é destaque negativo em termos de política pública regularização fundiária urbana no Território do Sisal, visto que mesmo sob a vigência da Lei nº 13.465/2017, expede títulos de reconhecimento de domínio particular, com fulcro em lei municipal de 2011, revogada tacitamente pelo marco legal da regularização fundiária urbana.

Verificou-se, conseqüentemente, que falta uma atuação de fomento à regularização fundiária urbana no Território de Identidade do Sisal, especialmente em relação aos municípios de Conceição do Coité, Itiúba e Santaluz. É necessária a disseminação da importância da implantação da Reurb como política pública permanente, com vistas a garantir direitos constitucionais básicos aos munícipes. Além disso, imprescindível a capacitação e atualização dos agentes públicos que atuam diretamente no tratamento de imóveis urbanos, sobre conceitos básicos de ordenamento territorial e questões relacionadas à posse e propriedade.

Mediante a análise do quantitativo arrecadado do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), referente aos dez municípios objeto da análise, verificou-se que a arrecadação do IPTU possui pouca relação com a irregularidade imobiliária. Já a arrecadação do ITBI apresenta-se inferior em comparação com o IPTU, com exceção do Município de Cansanção, indicando, portanto, que o ITBI é tributo mais afetado com a ausência de regularização fundiária.

Os municípios de Conceição do Coité, Itiúba, Queimada e Quijingue não forneceram a receita dos tributos municipais solicitados, bem como não possuem esta informação no respectivo Portal da Transparência, de modo que a análise comparativa dos mesmos restou prejudicada.

Diante da análise comparativa entre a receita arrecadada do ITBI, referente ao exercício 2021, no Município de Cansanção e no Município de Valente, que possuem população semelhante (Cansanção 34.929 e Valente 29.111), é possível identificar uma grande discrepância. Enquanto que o município de Cansanção arrecadou R\$ 157.473,87, o município de Valente apresentou arrecadação de R\$ 37.254,14, resultando em um diferencial de 76,34%.

Confirmando o posicionamento de Soto (2001) e a teoria do patrimônio morto, é possível constatar que a irrelevância com que a regularização fundiária urbana é tratada por municípios significativos do Território, como por exemplo Conceição do Coité e Santaluz, impacta na geração de riquezas. O município de Itiúba, que igualmente não promove a regularização fundiária urbana, possui o 5º pior PIB per capita de todos os vinte municípios do Território de Identidade.

Conforme entendimento de Macedo (2020), o descumprimento da legislação urbanística e registral está relacionado ao quantitativo de imóveis urbanos em situação irregular, condizente com a situação verificada em todos os dez municípios pesquisados: nenhum dos municípios adota práticas efetivas de fiscalização dos loteamentos clandestinos.

Os proprietários de glebas urbanas subdividem o imóvel e realizam vendas de lotes sem a devida aprovação municipal e em desacordo com a Lei nº 6.766/1973. Verificou-se que os loteamentos regulares são praticamente inexistentes dentre os municípios pesquisados, bem como não há a adoção de medidas com o intuito de inibir tais práticas. Certamente, a cultura da irregularidade imobiliária se manterá presente na região sisaleira ainda por muitas gerações, até que haja uma mudança na cultura da Administração Pública municipal, no sentido de separar as questões políticas do ordenamento territorial urbano.

A presente pesquisa permitiu concluir pela relevância da regularização fundiária urbana e possui como propósito a divulgação a experiência de Cansanção e Queimadas, bem como incentivo aos municípios do Sisal que ainda não a promovem. Almeja-se o aprofundamento futuro da presente pesquisa, com a proposição de tornar a regularização fundiária urbana uma política pública obrigatória e permanente a ser adotada em todos os municípios do Estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro**. Escritos sobre espaço e história. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 421-450. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/371198093/ABREU-Mauricio-de-reconstruindo-uma-historia-esquecida-pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Registro de Imóveis e Parcelamento do Solo. Registro Especial de Loteamento e Desmembramento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. (Coleção Direito Imobiliário; v. IV/ Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenador).

BAHIA. **Lei nº 4.444, de 09 de maio de 1985**. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 09 maio 1985. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-4444-de-09-de-maio-de-1985>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BAHIA. **Lei nº 4.449, de 09 de maio de 1985**. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 09 maio 1985. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-4449-de-09-de-maio-de-1985>. Acesso em: 23 maio 2022.

BAHIA. **Lei nº 1.016, de 12 de agosto de 1958**. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 12 ago. 1958. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-1016-de-12-de-agosto-de-1958>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BAHIA. **Lei nº 1.018, de 12 de agosto de 1958**. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 12 ago. 1958. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-1018-de-12-de-agosto-de-1958>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BAHIA. **Lei nº 1.684, de 23 de abril de 1962**. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 23 abr. 1962. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-1684-de-23-de-abril-de-1962>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 18 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 326 de 18 de julho de 2016 do Ministério das Cidades**. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/07/2016&jornal=2&pagina=42&totalArquivos=56>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CARVALHO, André Silva. **A “Caravana Integralista” em Tucano: poder local e integralismo no sertão baiano (1930-1949)**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

COSTA, Joany Mara Souza Tavares. **O Protesto Extrajudicial da Dívida Ativa nos Municípios do Território de Identidade do Sisal**. Salvador: Editora Mente Aberta, 2021. Ciências Sociais Aplicadas IV: problemas humanos e contexto social.

COSTA, Joany Mara Souza Tavares. TEIXEIRA, Dominique Oliveira Novaes Teixeira. **Cidades sem papel: a importância da regularização fundiária urbana para o desenvolvimento do Território do Sisal**. Salvador: Editora Mente Aberta, 2020. Ciências Sociais Aplicadas III: diálogos contemporâneos.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 1. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. 1. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 11 jun. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1.

DINIZ, Mônica. **Sesmarias e Posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira**. Disponível em:

<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmarias.pdf>, Acesso em: 25/05/2020. *Histórica: Revista on line do arquivo público do Estado de São Paulo*, 2005. Acesso em: 28 maio 2020.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 27. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

Equinox Gold inicia produção de ouro na Mineração Santa Luz, na Bahia. Instituto Brasileiro de Mineração, 2022. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/equinox-gold-inicia-producao-de-ouro-na-mineracao-santa-luz-na-bahia/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil, vol.5**. 14. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FONTES, Oleone Coelho. **Cansação, Sertão, Bahia**. Salvador: Ponto & Vírgula Publicações, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil, volume 5: direitos reais**. 1. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GARCIA, Rodrigo. **A política Pública de Habitação do Governo do Estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, 2017. n. 359. 256 p.

GÓES, Renato. **Procedimento de Regularização Fundiária no Município**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, 2017. n. 359. 256 p.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Direito Imobiliário - Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismo de Titulação dos Ocupantes**. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2020.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Procedimento de Registro da Regularização Fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, 2017. n. 359. 256 p.

MARCHI, Eduardo C. Silveira, KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. **Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MONTE SANTO. **Lei nº 016, de 12 de novembro de 2021**. Prefeitura Municipal de Monte Santo, 12 nov. 2021. Disponível em: <http://acessoinformacao.org.br/licitacoes/arquivos/download/af307316bf20070d35c1c962a26030a85a820a73.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 28 maio 2020.

PAMPLONA, L. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v.1, n. 2, 2011, p.21-40.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33 a 48, nov. 2011. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>. Acesso em: 06 ago. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, 2017. n. 359. 256 p.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

SILVA, Filipe Prado Macedo. **O Território do Sisal. As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia**. [s.l.]: IPEA, 2016.

_____. **Desenvolvimento Territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós Graduação em Economia. Uberlândia, 2012.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca: A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26361518_A_genese_da_favela_Carioca_A_producao_anterior_as_ciencias_sociais. Acesso em: 04 ago. 2022.

VENÂNCIO FILHO, Raimundo Pinheiro. **O sagrado e o profano no Sertão da Bahia: a religiosidade em Monte Santo**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2014.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE PESQUISA APLICADO NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DE CANSANÇÃO, CONCEIÇÃO DO COITÉ, ITIÚBA, MONTE SANTO, QUEIMADAS, QUIJINGUE, SANTALUZ, TUCANO E VALENTE

- Data
- Município
- Nome Do Entrevistado E Cargo

Bloco temático 1 – Caracterização do Município

- Qual é a atividade produtiva que se destaca no Município?
- Quais setores econômicos mais empregam trabalhadores no Município?
- Como se deu a formação territorial do Município?
- Quais elementos culturais identificam o município?

Bloco temático 2 – questionamentos referentes à irregularidade fundiária urbana

- O Município possui Plano Diretor?
- Qual setor administrativo da Prefeitura Municipal se encarrega do planejamento urbano municipal?
- O Município possui cadastro imobiliário?
- O cadastro imobiliário é informatizado e atualizado?
- Qual o quantitativo de imóveis urbanos cadastrados no Município?
- Como se opera a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano?
- O Município possui critérios fixados no Código Tributário Municipal para avaliação dos imóveis urbanos?
- Como se opera a arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)?
- Qual o quantitativo de arrecadação do Município de IPTU e ITBI no exercício de 2021?
- O Município fiscaliza a implantação de loteamentos irregulares?
- Há demanda por aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos?
- O Município possui quantos loteamentos regulares aprovados?
- O Município tem conhecimento acerca de loteamentos irregulares existentes?
- O Município adota alguma política com vistas à redução da irregularidade imobiliária urbana?

- O Município adota alguma política com vistas ao incremento da receita tributária do IPTU e ITIB?

Bloco temático 3 – questionamentos referentes a projeto de regularização fundiária urbana em andamento

- O Município possui algum projeto de regularização fundiária urbana em andamento?
Se sim, quando o mesmo teve início?
- Houve contratação de empresa especializada?
- Se não houve empresa especializada, como se deu a formação da equipe responsável e qual o investimento aproximado para tanto?
- Houve ampla publicidade da Reurb para a população em geral?
- Houve publicação de lei municipal ou decreto?
- Como se deu o planejamento da Reurb no Município?
- Quanto tempo levou entre o planejamento e as primeiras regularizações efetivadas?
- Quantos núcleos urbanos informais já foram regularizados?
- Dos núcleos urbanos informais já foram regularizados, há predominância de beneficiários qualificados como Reurb-s ou Reurb-e?
- O Município identificou incremento de receita após a implementação da Reurb?
- Quais são as principais dificuldades encontradas para a execução da Reurb?
- Há participação do (a) Oficial (a) de registro de Imóveis competente em todo o processo da Reurb do Município?

Bloco temático 4 – questionamentos referentes aos fatores impeditivos de realização da Reurb no Município

- O Município tem conhecimento dos benefícios da regularização fundiária urbana?
- Já houve tentativa de implantação de algum projeto de regularização fundiária urbana?
- Quais os principais motivos para sua não realização?
- Houve alguma tratativa por parte do (a) Oficial (a) de Registro de Imóveis competente junto ao Município sobre a importância da implementação da Reurb? Se sim, quais foram os resultados obtidos?