

Cadastros municipais e registros de imóveis: a lógica do desenvolvimento urbano em um Brasil em transição entre o rural e o urbano

Autores:

Raphael Bischof dos Santos, Pesquisador da Universidade Federal do ABC (UFABC), raphael.bischof@ufabc.edu.br

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC),
almeida.guadalupe@ufabc.edu.br

Leticia Palazzi Perez, Professora da universidade de Mogi das Cruzes e Pesquisadora da Universidade Federal do ABC (UFABC), leticia.palazzi@gmail.com

Resumo

Uma pesquisa realizada sobre o perfil de municípios e assentamentos submetidos ao programa federal de regularização fundiária urbana “Papel Passado”, resultante de uma parceria entre a Universidade Federal do ABC, o Ministério das Cidades e 200 municípios permitiu a individualização de cinco casos, brevemente expostos nesta oportunidade. A análise dos cadastros municipais e situações registrárias para tais situações, além dos inegáveis problemas fundiários enfrentados por tais municípios, parecem indicar uma natureza diferente daquela como a política de regularização fundiária urbana tem sido construída até o momento. Mais do que indicar necessidade de revisão dessa política, indicam lacunas das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano de municípios de pequeno ou médio porte, localizados em fronteiras ainda agrícolas do país e distante dos grandes centros. Apesar de ainda em curso, a pesquisa tem obtido dados relevantes para compreensão desse fenômeno.

Introdução

Uma das particularidades do federalismo brasileiro reside no fato de seus mais de cinco mil municípios possuírem do ponto de vista formal-constitucional a mesma responsabilidade de ordenamento territorial e de arrecadação de tributos imobiliários sobre áreas urbanas, o que se soma ao seu papel proeminente na regularização fundiária urbana. Ainda que a competência formal desses milhares de cidades seja a mesma, sua efetiva percepção em relação ao tema é muito distinta. Uma série de fatores para essa distinção poderiam ser suscitados. Por ora privilegiou-se apenas o aspecto da urbanização recente e sua conformação nos desenhos oficiais (cadastros, registros etc.).

Constitui-se objeto deste estudo retratar alguns municípios sob processo de urbanização incipiente, localizados em fronteiras agrícolas ou florestais do país, cuja lógica de desenvolvimento urbano e gestão oficial de suas terras urbanizadas ainda parece seguir uma tradição rural.

Nos casos analisados, uma vez resolvida a titularidade de grandes extensões urbanas (escrituradas), são comumente negligenciadas – e efetivamente “não percebidas” como problemas – outras exigências da dinâmica imobiliária urbana formal representadas por ações de parcelamento do solo urbano (ou sua regularização), criação de lotes independentes, atualização de cadastros municipais e formalização patrimonial-registrária dos moradores.

Metodologia, amostra inicial e municípios retratados

A equipe da Universidade Federal do ABC, responsável pelos dados ora examinados, executa pesquisa em parceria com o Ministério das Cidades, que tem por objeto o “estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado, por meio ajuste específico¹.

Para a realização deste trabalho, partiu-se de uma amostra inicial que contou com 200 (duzentos) municípios brasileiros selecionados em 2016, para recebimento de apoio federal nas suas ações de regularização fundiária, dentro de seu Programa Papel Passado, conforme Portarias do Ministério das Cidades nº 339 e nº 480, publicadas nos Diários Oficiais da União de 25 de julho e 30 de setembro de 2016. Adotando-se referida amostra de um trabalho ainda

¹ Conforme Processo MCidades SEI nº 80000.027168/2015-96.

em curso perante o Governo Federal, os autores fizeram o uso de dados registrários e cadastrais municipais, além de entrevistas junto à equipe técnica e oficiais de registro em cinco estudos de casos bastante representativos da forma como pequenas cidades brasileiras de características ainda agrárias estão se urbanizando. Tais casos serão ora identificados apenas por números, 1 a 5, localizados nos estados do Maranhão (dois casos), Mato Grosso do Sul (um caso), Goiás (um caso) e Pará (um caso). O trabalho se encontra em plena execução e a divulgação de dados parciais, mesmo que conclusivos para os cinco municípios ora estudados, depende de futuros recebimentos formais. Contudo, entende-se que a opção pela não identificação dos cinco municípios nesta ocasião não prejudica as conclusões ora demonstradas, apenas reforçando a forma como tem se operado a urbanização brasileira distanciada das grandes metrópoles e áreas em estágio mais avançado de urbanização.

A primeira consideração a se fazer em relação às cidades estudadas é acerca de sua inter-relação com outras cidades de seus respectivos entornos. Caso adotado o estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), duas ordens de classificação podem ser aplicadas aos municípios: a posição relativa aos demais municípios vizinhos, que lhes define um nível hierárquico; e a integração a algum arranjo populacional ou concentração urbana, definidas pelo REGIC como aglomerações urbanas com concentração de no mínimo 100 mil habitantes, regiões fronteiriças ou, ainda, de veraneio ou litorâneas.

As cinco cidades consideradas não integram nenhum arranjo populacional, constituindo-se em municípios relativamente isolados para exercício de suas funções urbanas. Quanto à hierarquia, quatro deles ocupam posição de centro local, o grau hierárquico de menor abrangência da rede, caracterizados pelo IBGE da seguinte forma:

Centro local – as demais 4 473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8 133 habitantes).

Apenas uma das cidades encontra-se uma posição acima, como centro de zona de categoria ‘B’, passível de concentrar um “centro de gestão” na definição do IBGE. Ou seja, município cuja influência nos serviços públicos e privados prestados extrapolem o território do município. Trata-se do município 1. O município 2, com população muito maior, é caracterizado como centro local em virtude de sua posição relativa ao seu entorno.

Muitos municípios considerados centros locais fazem parte das maiores concentrações urbanas do país, inclusive de suas metrópoles nacionais, São Paulo Rio de Janeiro. Mas a sua posição nessa hierarquia combinada à localização dentro de um arranjo populacional permite

maior acesso a serviços (centros de gestão correspondem à prestação de serviços públicos) e à comodidade da vida urbana. Isso não ocorre com os municípios ora selecionados, que apresentam certo isolamento na rede urbana brasileira.

Por outro lado, se adotada a metodologia de classificação de municípios do Plano Nacional de Habitação (Planhab), dois municípios foram considerados do tipo ‘G’ e os outros três, do tipo ‘J’. Os primeiros, localizados no Mato Grosso do Sul e Pará, são definidos como “centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo; municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes”. Os demais (de tipo ‘J’) são definidos como “pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente”.

Feita essa breve caracterização da situação relacional dos cinco municípios na rede urbana brasileira, passa-se a algumas de suas características, também extraídas a partir do IBGE, mas a partir de seu portal “Cidades”. Os dados aqui recolhidos apenas caracterizam o porte (tamanho da população estimada em 2016 do município), a porcentagem dessa população residente em área urbana, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), incidência de pobreza, valor adicionado bruto a preços correntes (para aferição da riqueza produzida no município), valor do rendimento nominal per capita dos domicílios urbanos.

Tabela 1 - Aspectos gerais dos municípios considerados. Fonte: IBGE / Cidades@. Elaboração: Equipe de pesquisa UFABC.

Município	Estado	População estimada (2016)	População urbana	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Incidência de pobreza:	Valor adicionado bruto (x R\$1.000)	Rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios urbanos
1	MS	38.030	58,84%	0,673	20,69%	633.935,00	R\$1.110,00
2	PA	118.537	30,62%	0,662	26,03%	3.098.182,00	R\$970,00
3	GO	4.069	31,97%	0,63	14,81%	18.572,77	R\$1.010,00
4	MA	15.142	27,38%	0,583	45,30%	44.269,00	R\$644,00
5	MA	13.227	46,78%	0,581	36,31%	85.985,00	R\$622,00

A mera leitura dos dados acima apresenta contextos regionais bastante diferentes entre si. Os municípios aqui retratados, portanto, representam variadas incidências de pobreza (de 14,81% a 45,30%), bem como geram riqueza de formas em volumes muito diferenciados.

À exceção do município nº 3, em Goiás, todos os demais casos possuem cartório com circunscrição correspondente aos territórios municipais.

A análise dos casos

O município nº 1, localizado no Mato Grosso do Sul, bem exemplifica os problemas decorrentes da falta de planejamento urbano e caracterização do próprio território urbano sob sua responsabilidade. Conforme ilustrado abaixo (figura 1), o município foi implantado em área objeto de uma única matrícula, que em sua origem constituía-se em área rural. A cidade atualmente procede à caracterização de sua atual situação de ocupação para posterior cadastramento imobiliário municipal. O cadastramento, portanto, é posterior à implantação dos bairros da cidade.

Apesar de referido título em nome do município permitir o espraiamento dentro de uma base fundiária conhecida, uma área irregularmente ocupada formou-se sobre outra propriedade imobiliária – constituindo-se na área efetivamente indicada ao Programa Papel Passado. Ao invés de inserida na área matriculada em nome do município (delimitada em vermelho), a área foi parcelada e implantada em total desacordo com o parcelamento registrado, em área particular, adjacente à sede (de titularidade) do município (demarcada na cor branca, figuras 1 e 2).



Figura 1 - Município 1, com área da matrícula 22.445 do cartório local destacada em vermelho e área do assentamento irregular delimitada em branco.



Figura 2 - Detalhe do assentamento irregular parcelado fora da área matriculada em nome do município nº 1.

Em tentativas anteriores de resolver a questão do parcelamento externo à área de sua titularidade, o município nº 1 desapropriou de forma amigável lotes registrados, constatando posteriormente claras inconsistências entre descrições do registro e a situação da ocupação de fato. Nesse ínterim, áreas públicas do parcelamento irregular também foram ocupadas, assim como áreas desapropriadas com a finalidade de implantação de parque municipal. No atual estágio, o trabalho do município junto ao Programa Papel Passado é orientado de maneira a se apresentar como piloto para regularização das inconsistências de registro na área do assentamento indicado. Mas vislumbra-se a adoção do modelo de regularização, a depender da avaliação do município, para o restante do território objeto da matrícula nº 22.445, que representa a maior parte da sede municipal.

Um levantamento planialtimétrico cadastral contratado pelo município nº1 encontra-se em curso para a integralidade do território ocupado, independentemente da titularidade da área. Espera-se que seus resultados permitirão a combinação de instrumentos de regularização do desenho oficial para cadastros municipais e regularização patrimonial para seus cidadãos.

Destaca-se que referido município nº1 é o que apresenta melhores condições em termos comparados aos demais municípios nesta análise. A ele pertence a menor incidência de pobreza, o melhor IDHM, o melhor rendimento nominal mensal mediano per capita. A geração de riqueza no município também é significativa e mesmo o padrão da ocupação irregular em todo o território urbano é bom para padrões brasileiros. Ne entanto, mesmo nessas condições, o desconhecimento do território ainda é regra, registrando-se os esforços do município na tentativa de regularizar o parcelamento do solo, e não apenas sua titularidade.

Município nº 2, no Pará, indicou ao Programa Papel Passado uma área resultante da apropriação por uma associação local de um plano urbanístico desenvolvido e nunca implementado por uma autarquia local. Também nesse caso é caracterizado o fato do município (assim como o município nº1) não apresentar propriamente uma estagnação ou fragilidade econômica, como se verifica nos demais municípios considerados nesta análise. Ainda assim, a forma de ocupação de fato tem sido objeto de levantamentos posteriores a qualquer organização ou planejamento formal – nesse caso com o uso de veículos aéreos não tripulados. Destacam-se nesse caso, como ocorre em outros municípios da chamada Amazônia Legal, a existência de grandes extensões territoriais matriculadas e que somente agora passam a ser minimamente conhecidas em sua exata localização espacial.

As dimensões da matrícula registrada e a falta de informações cadastrais municipais são relevantes, levando-se em consideração as atuais dimensões da área urbanizada do município e

o ritmo de crescimento da sua população. Vale registrar que, ainda de acordo com o IBGE, a população praticamente dobrou em 15 anos (gráfico 1).



Figura 3 - Município nº 2, com o destaque à abrangência da área matriculada (em vermelho) e o assentamento indicado ao Programa Papel Passado (em branco).

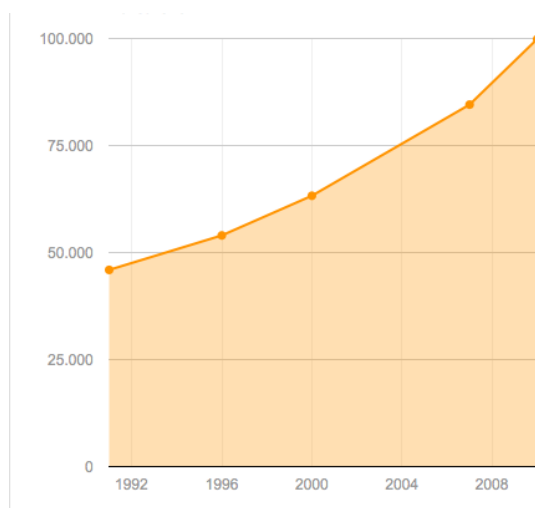


Gráfico 1 - Crescimento da população no município nº 2. Fonte: IBGE / Cidades.

Passando-se ao município nº 3, em Goiás, o menor de todos aqueles trazidos nesta análise, com menos de 5 mil habitantes, dos quais sequer um terço habita seu núcleo urbano. Também neste caso se destacam a menor incidência de pobreza e um valor de renda nominal mediana mensal per capita elevado para dos cinco municípios aqui considerados. Diferentemente dos casos anteriores, que foram classificados pela equipe da pesquisa como loteamentos irregulares (ao menos predominantemente assim caracterizados), o município nº 3 indicou como assentamento ao Programa Papel Passado à integralidade de sua sede urbana (figura 4).

Somente com o crescimento da cidade, a sede urbana inserida em um único título passou a ser visto como insuficiente para dar conta do espraiamento em curso. Nesse caso específico, além da ausência de parcelamento do solo para efeitos cadastrais municipais e registrários, o título de encontra em nome de outra municipalidade, de onde o município nº 3 se emancipou em em 1995 e efetivamente instalado em 1997.



Figura 4 - Município nº 3, com o destaque à abrangência da área matriculada (em vermelho) e o assentamento indicado ao Programa Papel Passado (em branco).

A maior incidência de pobreza, os menores índices de desenvolvimento humano e os menores rendimentos nominais medianos mensais ocorrem nos dois municípios maranhenses retratados.

O município nº 4 possui sua sede majoritariamente registrada sob a forma de duas matrículas no cartório local, de nº 53 e nº 54. A segregação em dois assentos registrários se dá em virtude de estrada estadual que cruza o município. Criado por lei estadual em 1994, sendo efetivamente instalado na qualidade de município somente em 1997, o município não possui qualquer cadastro atualizado ou base cartográfica de sua ocupação urbana.

A área da sede lhe foi outorgada pelo Governo Federal, nos termos do Programa Terra Legal (Lei federal nº 11.952/2009 e Decreto federal nº 7.341/2010)², conforme figura 5. Sendo o município imune à tributação federal (imposto territorial rural) e não havendo qualquer desenho de cadastro imobiliário fiscal local, o parcelamento do solo para fins urbanos ocorre de fato, sem se sujeitar a aprovações ou requisitos formais. Sucessivas averbações de titulação de moradores à margem das duas matrículas da sede do município levaram a ação de correição judicial sobre a atividade registraria, de maneira que a oficiala de registro local se absteresse de prosseguir qualquer averbação de título sem sua devida identificação espacial (especialização

² Conforme Processo Administrativo do Ministério de Desenvolvimento Agrário nº 56418.000025/2009-11.

da unidade registrária) e procedimento formal de regularização do parcelamento do solo por parte do município.

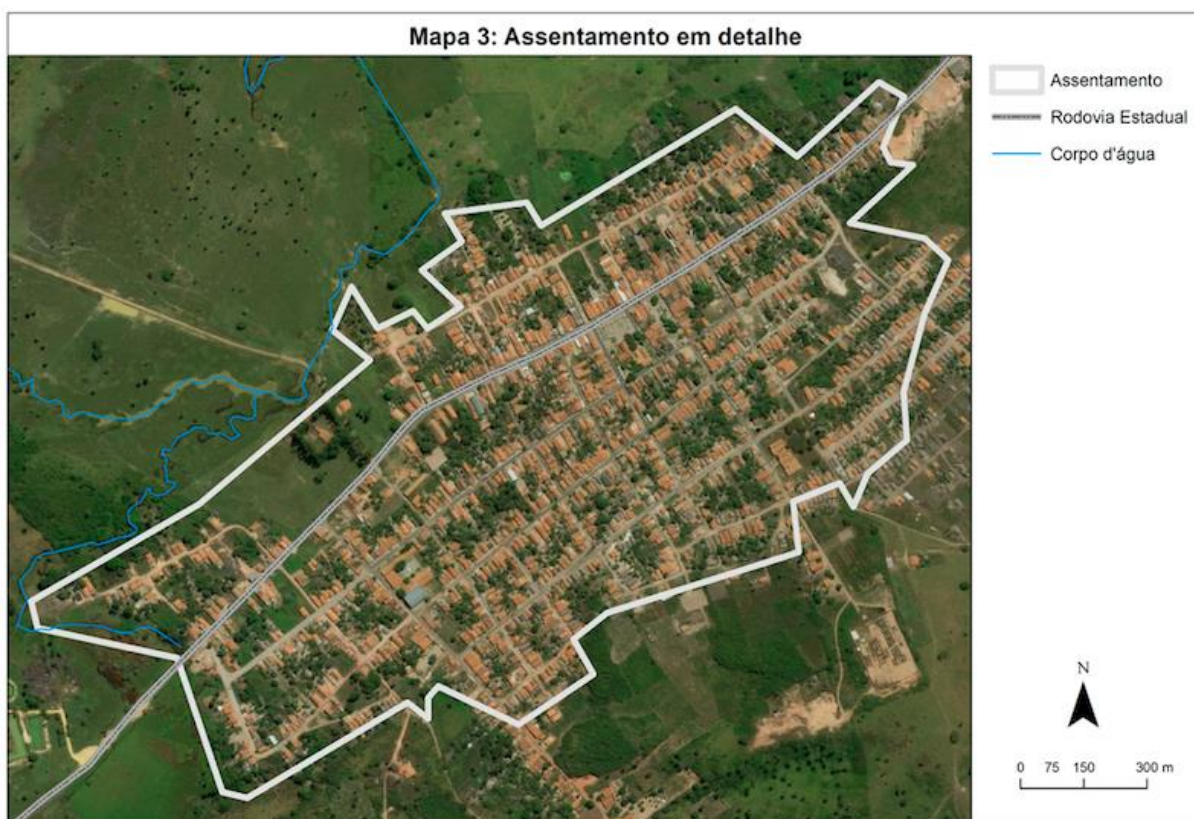


Figura 5 - Área do assentamento indicada para o município nº 4. A área coincide com perímetro matriculado de sua sede urbana. Dentro da delimitação em branco, apenas a área outorgada pelo Governo Federal ao município nº 4. Além desses limites, o domínio é privado.

A área indicada ao Papel Passado também corresponde à parte (majoritária) da sede em nome do município. A ação é destinada a verificar as possibilidades de melhor caracterizar a ocupação e individualizar os lotes, sendo que para este caso não há previsão orçamentária ou previsão de contratação de serviços para o levantamento dos lotes existentes. A ação apoiada pela equipe da UFABC concentra-se nas alternativas técnicas que viabilizem a melhoria (na realidade, a criação) de uma cartografia básica para o município proceder à gestão de seu território, com a subsequente regularização patrimonial dos moradores. As escalas maiores que o município nº 3 e a ausência de recursos para contratação de levantamentos, como nos municípios nº 1 e nº 2, provocam soluções técnicas e institucionais capazes de fornecer ao município formas crescer futuramente dentro de alguma formalidade ou planejamento.

Passando-se ao município nº 5, também no Maranhão, a situação é muito próxima àquela identificada para o município anterior. Uma grande área da sede urbana foi outorgada ao município pelo Governo Federal. Após o registro da propriedade municipal, o Poder

Executivo local iniciou seu processo de titulação dos moradores por meio de títulos de transferência definitivos.

Não há parcelamento do solo dessa sede para fins urbanos regularizado e apenas parte da população procede à averbação de seus títulos de transferência recebidos. Na prática, persiste a gestão da área tal como se operava para finalidades rurais, ou seja, por meio de desfalques à margem da matrícula da gleba original. A gleba que é a sede urbana nesse caso, constitui-se na matrícula nº 2 do cartório local, possuindo dezenas de hectares. Apenas 47 títulos outorgados pelo município a moradores, cujo crivo de juridicidade foi plenamente atendido, foram averbados à margem dessa matrícula. No entanto, sua localização é totalmente desconhecida ao cartório, que tem no controle aritmético das áreas outorgadas aos cidadãos a sua única forma de controle espacial. Ou seja, enquanto a soma de todos os títulos averbados não atingir a área total da gleba (de cerca de 26 hectares) e atendidos os requisitos jurídicos formais de capacidade civil do outorgado, averba-se o título de transferência apresentado.

A julgar pela leitura dos títulos averbados, o município possui alguma base cartográfica e identificação da localização dos lotes a que a equipe de pesquisa não teve acesso.

Apesar da situação aqui descrita, a escolha do município, diferencia-se do município nº 4 pela opção da área indicada ao Papel Passado. Apesar de não apresentar o parcelamento regular de sua sede urbana, tal área é percebida como um assunto resolvido, uma vez que passível de averbações sucessivas à margem da matrícula em nome do município. A área indicada ao Programa e sujeitada ao trabalho da equipe da UFABC é parte de área de Fazenda com 221 hectares, de propriedade particular³, cujo parcelamento ainda esparso do solo opera-se sem qualquer anuência municipal ou mesmo orientação por norma local. Uma vez que referido loteamento irregular não possui sequer a titularidade resolvida, a área é tratada como foco principal problema no desenvolvimento urbano do município.

Também não são aplicadas disposições da lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei federal nº 6.766/1979). A situação é retratada na figura 6 abaixo. É no mínimo curioso perceber que, apesar do município possuir extensas áreas sob sua titularidade e adjacentes ao centro da localidade para expansão urbana, a via da irregularidade no parcelamento do solo para fins urbanos seja tão recorrente nesse processo recente de urbanização. O município também foi criado em 1994, com a efetiva instalação de sua sede em 1997.

³ Área adquirida do Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins (GETAT), por meio de Título definitivo nº 4(GETA)82(4)683, conforme processo administrativo PF/A”CAIL/nº3461/77, expedido em 28/11/1981.



Figura 6 - Área do assentamento indicado no município nº 5, destacando-se que todos o restante do município compõe outra gleba, não priorizado para regularização do parcelamento do solo urbano.

Considerações finais

A pesquisa em curso fornece indícios para uma diferenciação fundamental dessa situação para a irregularidade para outras enfrentadas nas regiões do país com processos de urbanização mais avançados. Nas cidades grandes e médias brasileiras, mesmo que alta a incidência da irregularidade fundiária, pode-se associá-la em sua maioria a processos de segregação sócio espacial, apresentando territórios variados, históricos e soluções distintas.

Nas cidades consideradas nesta breve exposição, a irregularidade fundiária enfrentada congrega na qualidade de condôminos (na verdade, compossuidores) o conjunto da quase

totalidade dos habitantes desses municípios sobre uma terra registrada sob um mesmo título. E para esses casos, o caminho da contínua regularização, adequação de cadastros e registros não pode se mostrar como única alternativa de política pública.

Tais situações não se confundem com as realidades metropolitanas de territórios de exclusão (favelas, cortiços, loteamentos irregulares) ou com a irregularidade praticada em condomínios de alta renda. Tampouco persistem com características rurais. Tratam-se de sedes municipais ou amplas frentes de expansão urbana, que vêm se operando de fato e com pouco (ou absolutamente nenhum) planejamento oficial. Tal realidade não se restringe a municípios de menor geração de riqueza, baixa arrecadação de tributos ou renda média de sua população, contemplando também áreas do país consideradas mais ricas e estruturadas. Os casos aqui retratados, apesar de se constituírem um resultado parcial, demonstram a necessidade de políticas urbanas que tratem também do desenvolvimento de novos espaços urbanizados e regulares em municípios pequenos e médios.

Referências

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **A capacidade Administrativa dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: < http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf >. Acesso em: 09 abr. 2016

_____. **Caracterização dos Tipos de Municípios**. In: Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Região de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf> >. Consulta em 02.06.2017.