

Regularização fundiária e destaque do patrimônio público: titulação, cláusulas e condições resolutivas no estado da Bahia

Land regularization and prominence of public assets: titling, clauses and resolving conditions in the state of Bahia

Katiúcia Mendes Santos

<https://lattes.cnpq.br/1769813627324496>

<https://orcid.org/0000-0002-8638-8995>

Byanka Santana Soares

<http://lattes.cnpq.br/4389943593864654>

<https://orcid.org/0009-0000-2679-1793>

Pâmela Karoene Carvalho Cruz

<https://lattes.cnpq.br/1202956080257021>

<https://orcid.org/0009-0001-6003-1680>

Ariane Lopes Gomes

<http://lattes.cnpq.br/5719218839669503>

<https://orcid.org/0009-0008-3235-9671>

Zélia Iasmin Lima Rocha

<https://lattes.cnpq.br/3259057379070030>

<https://orcid.org/0009-0008-8409-3270>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54689

RESUMO

A política de regularização fundiária visa tornar regular a ocupação dos imóveis públicos, para, entre outros benefícios, trazer segurança jurídica aos ocupantes, e, historicamente, diversas legislações regulamentaram esse processo. Neste sentido, o presente artigo analisou os dados referente aos 13.254 documentos titulatórios expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no estado da Bahia, para os nove imóveis públicos enquadrados nos termos dispostos no art. 40-A da Lei n.º 11.952/2009, com o objetivo de consolidar as informações, identificar a demanda remanescente e fornecendo os elementos necessários ao processo de governança fundiária. O projeto identificou e qualificou informações referentes as glebas públicas, aos beneficiários e as parcelas tituladas, incluindo pagamentos, liberação de cláusulas/condições resolutivas e registros imobiliários. Dos títulos identificados 28% foram localizados como quitados, 1,17% apresentaram informações de registro e 0,12% tiveram suas cláusulas liberadas. Os nove imóveis públicos abrangem uma área total de 250.166,6390 ha, dos quais 181.184,8339 ha são titulados. Esses dados indicam a existência de áreas remanescentes ainda não regularizadas. O processo de destinação não foi finalizado para 13.238 (99,89%) das parcelas tituladas, conseqüentemente, não destacadas do patrimônio público e, portanto, ainda se encontram sob responsabilidade do INCRA. Os resultados obtidos apontam que a eficiência da política de regularização fundiária no Brasil não depende apenas de novos marcos regulatórios. A criação de uma base de dados unificada é essencial, além de medidas como editais de chamamento para que beneficiários apresentem documentos ausentes nos acervos do INCRA. O processo de titulação deve ser acompanhado de monitoramento até a liberação das cláusulas resolutivas.

Palavras-chave: Política Pública, Governança Fundiária, Terra Pública, Titulação, Segurança Jurídica.

ABSTRACT

The land regularization policy aims to regularize the occupation of public properties, in order to, among other benefits, provide legal security to the occupants, and, historically, several laws have regulated this process. In this sense, this article analyzed data related to 13,254 title documents issued by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform in the state of Bahia, for the nine public properties classified under the terms set forth in art. 40-A of Law No. 11.952/2009, with the objective of consolidating the information, identifying remaining demand and providing the necessary elements for the land governance process. The project identified and qualified information related to public plots, beneficiaries and titled plots, including payments, release of clauses/resolutive conditions and real estate records. Of the titles identified, 28% were found to be paid off, 1.17% presented registration information and 0.12% had their clauses released. The nine public properties cover a total area of 250,166.6390 ha, of which 181,184.8339 ha are titled. These data indicate the existence of remaining areas that have not yet been regularized. The allocation process has not been completed for 13,238 (99.89%) of the titled parcels, consequently, they have not been separated from the public assets and, therefore, are still under the responsibility of INCRA. The results obtained indicate that the efficiency of the land regularization policy in Brazil does not depend solely on new regulatory frameworks. The creation of a unified database is essential, in addition to measures such as public notices calling for beneficiaries to present documents missing from INCRA's collections. The titling process must be monitored until the release of the resolution clauses.

Keywords: Public Policy, Land Governance, Public Land, Titling, Legal Security.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/1964, estabelece diretrizes gerais para a reforma agrária e a política agrícola no Brasil. Define que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao arrecadar as terras devolutas e destinar as terras públicas, poderá reconhecer as posses legítimas, onde fique comprovada a cultura efetiva e morada habitual (BRASIL, 1964). Terras devolutas são áreas que não foram destinadas a alguma utilidade pública federal, estadual ou municipal, não sendo, também, regularmente incorporadas ao patrimônio de particulares (Araújo; Tárrega, 2011).

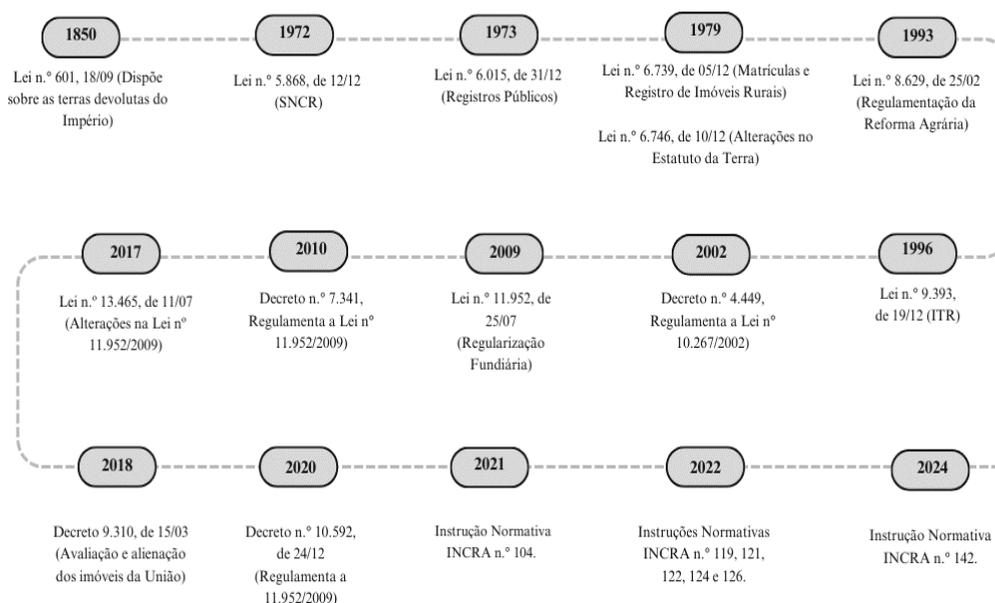
O Estado deve agir, através da discricionariedade na implementação de políticas públicas, para atender os direitos previstos na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (BRASIL, 1998) e legislação complementar, observando os princípios da oportunidade e da conveniência (Mendonça, 2019). Nesse contexto, a política de regularização fundiária busca constituir a segurança jurídica das ocupações em terras

públicas. A boa execução dessa política contribui na redução de conflitos fundiários, proporciona inclusão social de agricultores, assegurando o direito social de acesso à terra e moradia digna (Duarte, 2022).

A regularização fundiária é uma ferramenta utilizada pelo Estado para promover o desenvolvimento econômico e social. Esse desenvolvimento viria à medida em que o Estado reconhece e legitima as ocupações rurais em terras públicas, que não possuem títulos de propriedade ou que estão em situações dominiais e possessórias irregulares. Este processo visa conferir segurança jurídica e atender ao interesse público, garantindo o direito de propriedade de imóveis (Rodrigues, 2021). Segundo Barbosa (2018), regularização fundiária é o processo que contempla ações jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares à promoção da cidadania, incorporando a outras políticas públicas.

As políticas públicas mais efetivas que visem à regularização fundiária são necessárias e esperadas em todas as regiões do país para que haja pacificação dos conflitos. O processo de implementação dessa política pública segue uma série de normativos que sofreram mudanças ou complementações ao logo do tempo (Duarte, 2022) (Figura 1).

Figura 1: Linha do tempo dos marcos legais do processo de regularização de fundiária



O procedimento para regularização fundiária das ocupações rurais em glebas públicas, está especificado em diversos normativos internos do INCRA¹ e prevê várias etapas, quais sejam: georreferenciamento das glebas e das ocupações rurais, atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), instrução processual com documentos pessoais e comprovação dos requisitos, vistorias, consultas interinstitucionais para verificação de interesses específicos (indígenas, ambientais, quilombolas e tradicionais, dentre outros), até a fase de emissão de Títulos de Domínio (TD) ou Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (Rodrigues, 2021).

O arcabouço legal traz conceitos importantes para entender essa política pública. A posse, de acordo com o art. 1.196 do Código Civil/2002, é atribuída aos que exercem de fato, de forma plena ou não, algum dos poderes inerentes à propriedade. Esta é a condição dos ocupantes de terra pública que não possuem documento titulatório definitivo. Por outro lado, nos termos do art. 1.228 do Código Civil/2002, o proprietário é aquele que tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, condição almejada por aqueles que requerem a regularização fundiária (BRASIL, 2002).

O INCRA, como órgão responsável pela política de regularização fundiária, buscou fazer parcerias para trazer contribuições e conhecimento sobre o quantitativo de terras públicas regularizáveis e estabelecer estratégias para reduzir esse passivo. As ações foram orientadas pelo artigo 40-A da Lei n.º 11.952 (BRASIL, 2009) e pelo artigo 2º do Decreto n.º 10.592 (BRASIL, 2020), que tratam da regularização fundiária de ocupações fora da Amazônia Legal, em áreas urbanas e rurais.

Desse modo, surgiu o Projeto GOVFUN/BR², que atuou como ferramenta de mapeamento, produção e gestão de informações para a elaboração de um Plano Nacional

¹ A Instrução Normativa nº 104, de 29 de janeiro de 2021, fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais.

A Instrução Normativa nº 119, de 10 de junho de 2022, alterou a Instrução Normativa Incri nº 104, de 29 de janeiro de 2021.

A Instrução Normativa nº 121, de 13 de junho de 2022, dispõe sobre os procedimentos administrativos para arrecadação sumária de terras devolutas da União.

A Instrução Normativa nº 122, de 13 de junho de 2022, dispõe sobre os procedimentos administrativos para a solicitação de assentimento prévio ao Conselho de Defesa Nacional - CDN, para a regularização fundiária de ocupações rurais e urbanas localizadas na faixa de fronteira.

A Instrução Normativa nº 124, de 22 de julho de 2022, estabelece os procedimentos para análise do cumprimento e liberação das cláusulas e condições resolutivas de instrumentos de titulação decorrentes de regularização fundiária.

A Instrução Normativa nº 126, de 28 de julho de 2022, dispõe sobre os procedimentos necessários à regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas federais.

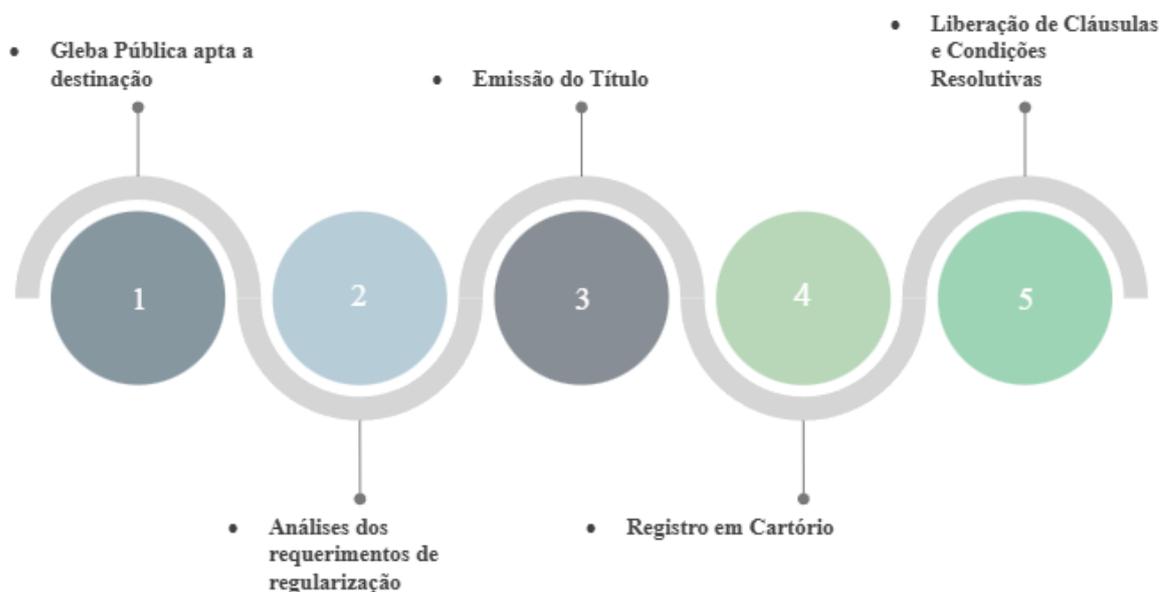
A Instrução Normativa nº 142, de 28 de maio de 2024. Dispõe sobre os procedimentos necessários à regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas, de expansão urbana e de urbanização específica, incidentes em terras públicas federais do Incri.

² O Projeto GOVFUN/BR – Parceria firmada entre o INCRA e a UnB, com o objetivo de produzir e gerir informações relativas à Governança e à Regularização Fundiária de Terras Federais localizadas nas áreas de responsabilidade do

de Regularização Fundiária. O projeto é oriundo de parceria entre INCRA e Universidade de Brasília (UnB), por meio do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI). Seus principais objetivos foram a produção e gestão de informações relativas à governança e à regularização fundiária de terras federais localizadas nas áreas de responsabilidade do INCRA, abrangendo 17 estados fora da Amazônia Legal e o Distrito Federal.

Partindo deste pressuposto, o presente artigo objetiva analisar dados do Projeto Governança e Regularização Fundiária em Terras do INCRA e da União nas Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste (GOVFUN/BR), referente ao estado da Bahia, analisando, também, a relação entre a expedição dos títulos e o efetivo destaque do patrimônio público. A partir do fluxo do processo de regularização fundiária (Figura 2), o presente artigo também comparou as áreas totais das terras públicas com as parcelas tituladas, identificando áreas remanescentes não regularizadas.

Figura 2: Fluxograma do processo de regularização fundiária até o efetivo destaque do patrimônio público



INCRA (17 estados fora da Amazônia Legal e Distrito Federal), visando contribuir para o conhecimento do quantitativo de terras públicas regularizáveis, bem como para a diminuição do passivo da regularização fundiária. Planejar, qualificar e acompanhar planos, projetos e ações relativas à Governança e à Regularização Fundiária de em Terras Federais nas áreas de competência do Incra. O projeto coletou ou dados de 159.699 títulos (2.894.128,4412 ha), sendo 117.500 rurais e 42.199 urbanos.

O processo de destinação de terras públicas é concluído quando o patrimônio sai do domínio público para o particular e a propriedade é oficialmente transferida para o beneficiário (Figura 2). As matrículas dos títulos são realizadas sob cláusulas e condições resolutivas, e somente após a baixa dessas condições é possível considerar que o processo de destinação foi concluído.

2. METODOLOGIA

Este artigo utilizou metodologia qualitativa, descritiva, documental e bibliográfica (Marconi, Lakatos, 2017), para acompanhar, descrever, e explorar as ações relativas à governança fundiária em terras públicas da União dentro dos livros fundiários do acervo do INCRA, levantados pelo Projeto GOVFUN/BR (2023), e apontar possíveis direcionamentos para solucionar as falhas ou entraves da política pública no estado da Bahia. O projeto atuou na identificação dos imóveis, do processo de destinação das parcelas, incluindo as informações referentes ao pagamento, à liberação de cláusulas e condições resolutivas e aos registros imobiliários, nos termos o art. 40-A da Lei n.º 11.952 (BRASIL, 2009).

Para isso, foram coletados e catalogados todos os documentos titulatórios dos livros fundiários, onde foram identificados dados das glebas públicas, do beneficiário e das parcelas tituladas, sua condição quanto a entrega (entregue, não entregue e cancelado); quanto ao pagamento (quitado, não quitado e sem informação); quanto ao registro (registrado, não registrado e sem informação) e quanto a liberação de cláusulas e condições resolutivas (liberadas, não liberadas e sem informação). Estes dados foram avaliados no sentido de verificar se a política de regularização tem sido executada de modo a concluir o processo de destaque do patrimônio público para o privado.

3. RESULTADOS

3.1. A regularização fundiária no estado da Bahia

O processo de ocupação no estado da Bahia começou em 1549 com a chegada de Tomé de Souza, o primeiro governador do Brasil, e se desenrolou ao longo de vários séculos, influenciado por fatores econômicos, políticos e sociais. A grande dimensão territorial do estado dificulta a aplicação e o gerenciamento das políticas públicas de acesso à terra e ocasionam travas ao desenvolvimento da região (Santos et al, 2018).

Este fato não é exclusividade do estado da Bahia, e quase que se estende a todo território nacional. Durante o processo histórico de ocupação do território brasileiro, os marcos legais foram modificados diversas vezes, sempre com intuito de melhor definir quem seriam os proprietários das terras. Entretanto tais mudanças resultaram em cenários de conflitos fundiários e violências no meio rural (Treccanni, Monteiro, Pinheiro, 2020).

Para que haja diminuição destes conflitos, para Reis e Oliveira (2017), seria necessário que ocorressem ações capazes de conjugar interesses diversos, atendendo a grandes, médios e pequenos produtores, focando em fomento as iniciativas de cooperativismo, assim como, a implementação de políticas públicas que atendessem a reforma agrária e a regularização fundiária.

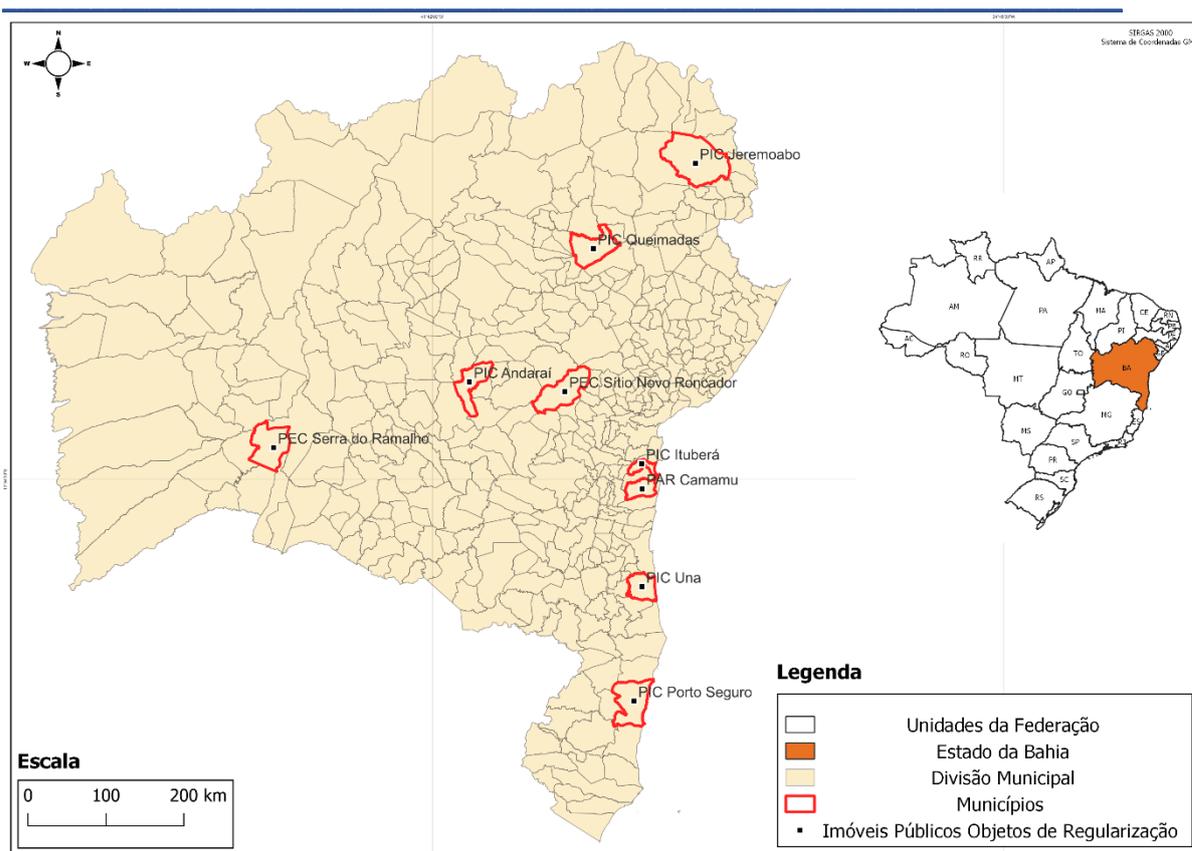
As ações de regularização fundiária incluem a identificação de beneficiários, verificação de pagamento e liberação de cláusulas e condições resolutivas, além da necessidade de ação integrada entre INCRA, cartórios de imóveis e prefeituras municipais, visando resolver pendências de registro e garantir a segurança jurídica para os ocupantes (Ávila et al, 2023).

Essa política pública é fundamental para proporcionar segurança jurídica aos ocupantes das terras e promover o desenvolvimento urbano e rural, além de integrar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial oficial. Isso impacta diretamente na qualidade de vida dos moradores e o desenvolvimento socioeconômico das regiões envolvidas (Ávila et al, 2023).

3.2 Situação do Acervo no estado da Bahia

A coleta de dados no acervo fundiário da Superintendência Regional do INCRA no estado da Bahia identificou nove imóveis, correspondendo a 250.166,6400 ha, que se enquadram no art. 2º do Decreto n.º 10.592 (BRASIL, 2020). Essas áreas, considerando as alterações legais, tornaram-se objeto da Política Nacional de Regularização Fundiária (Ávila et al, 2023).

Figura 3: Municípios no estado da Bahia com imóveis objetos de regularização fundiária



O processo de emissão de títulos de propriedade, que formalizam a posse de terras, seja em áreas urbanas ou rurais, reflete as ações empregadas pelo governo e entidades envolvidas nessa política pública para resolver questões históricas de posse de terra e promover a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico.

Os 13.254 títulos que foram emitidos apresentam conformidade com o procedimento inicial estabelecido na política de regularização fundiária, uma vez que cerca de 98% dos títulos emitidos em parcelas rurais e 92% dos títulos emitidos em parcelas urbanas foram entregues, totalizando 12.795. Entretanto, em sua maioria, os processos de titulação iniciados nas décadas de 70 e 80 não foram concluídos, deixando 99,88% das áreas tituladas ainda sob a tutela do INCRA.

Os títulos considerados não entregues, não possuíam assinaturas ou digitais dos beneficiários, totalizaram cerca de 3% do total dos títulos coletados. Considerou-se como títulos cancelados aqueles identificados com o carimbo ou informação de cancelamento, totalizando menos de 1% do total de títulos coletados. Dois imóveis, os Projeto de Assentamento Rápido Camamu e Projeto de Assentamento Sítio Novo Roncador, chamam atenção pela ausência de títulos emitidos, sugerindo a necessidade de mais atenção e intervenção nessas regiões. Vale destacar que, para o Projeto de Assentamento

Sítio Novo Roncador, conforme termos do art. 1º, § 1º da Instrução Normativa n.º 104/INCRA/2022, será necessário adotar os procedimentos para emissão de ato do dirigente máximo do INCRA.

Neste sentido, o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (PECSR) destaca-se pelo elevado número de emissão de títulos e significativa extensão territorial, refletindo um esforço massivo de regularização nessa região. O PECSR foi criado e incorporado com área de aproximadamente 258 mil hectares, com finalidade de abrigar famílias atingidas pela inundação das áreas para o reservatório da barragem de Sobradinho. Embora hoje possua área líquida de pouco mais de 170 mil hectares, devido a exclusão de áreas que foram convertidas em Projetos de Assentamento e não compõem a demanda de regularização fundiária (Dias et al, 2023).

Tabela 1: Títulos Rurais Entregues no estado da Bahia distribuídos por imóvel e com informações de quitação, registro e matrícula.

Nome do imóvel	n.º de títulos Entregues	Condição dos Títulos Rurais Entregues no estado da Bahia		
		Com Informação de Quitação	Com Informação de Registro	Com Informação de Liberação de Cláusulas e Condições Resolutivas
PIC ³ Una	177	96	0	0
PIC Porto Seguro	179	161	4	0
PIC Ituberá	212	48	4	0
PIC Andaraí	315	301	3	0
PIC Jeremoabo	193	160	2	0
PIC Queimadas	68	58	0	0
PEC ⁴ Serra do Ramalho	5.481	69	120	12
PAR ⁵ Camamu	0	0	0	0
PA ⁶ Sítio Novo Roncador	0	0	0	0
Total	6.625	893	133	12

Fonte: GOVFUN/BR (2023)

Em relação as condições dos títulos rurais emitidos e entregues no estado da Bahia (Tabela 1), foi possível observar que de 6.625 títulos rurais distribuídos em nove imóveis, cerca de 13,48% possuem informação de quitação, 2% na condição de registrado e 0,18% com cláusulas e condições resolutivas liberadas.

A Lei n.º 13.465/2017 trouxe alterações visando desburocratizar e trazer a legitimidade à núcleos urbanos informais que se encontram consolidados e sem a devida regularidade. Essas alterações permitem a doação de áreas urbanizadas aos municípios

³ PIC -Projeto Integrado de Colonização

⁴ PEC – Projeto Especial de Colonização

⁵ PAR – Projeto de Assentamento Rápido

⁶ PA – Projeto de Assentamento

para que estes procedam com a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). De acordo com art. 9º desta lei, a regularização fundiária só pode ser aplicada a núcleos urbanos consolidados existentes até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017). Foi possível verificar que a consolidação de núcleos urbanos em áreas originalmente destinadas a atividades rurais, resultando em aglomerados que perderam sua vocação agrícola. Este fato é um desafio significativo à consolidação da política pública, necessitando de melhor regulamentação e acompanhamento por parte dos órgãos públicos responsáveis.

Em relação as condições dos títulos urbanos emitidos e entregues no estado da Bahia (Tabela 2), foi possível observar que de 6.170 títulos urbanos distribuídos em nove imóveis, cerca de 45,72% possuem informação de quitação e sendo que apenas 0,35% na condição de registrado e 0,06% com cláusulas e condições resolutivas liberadas (Ávila et al, 2023).

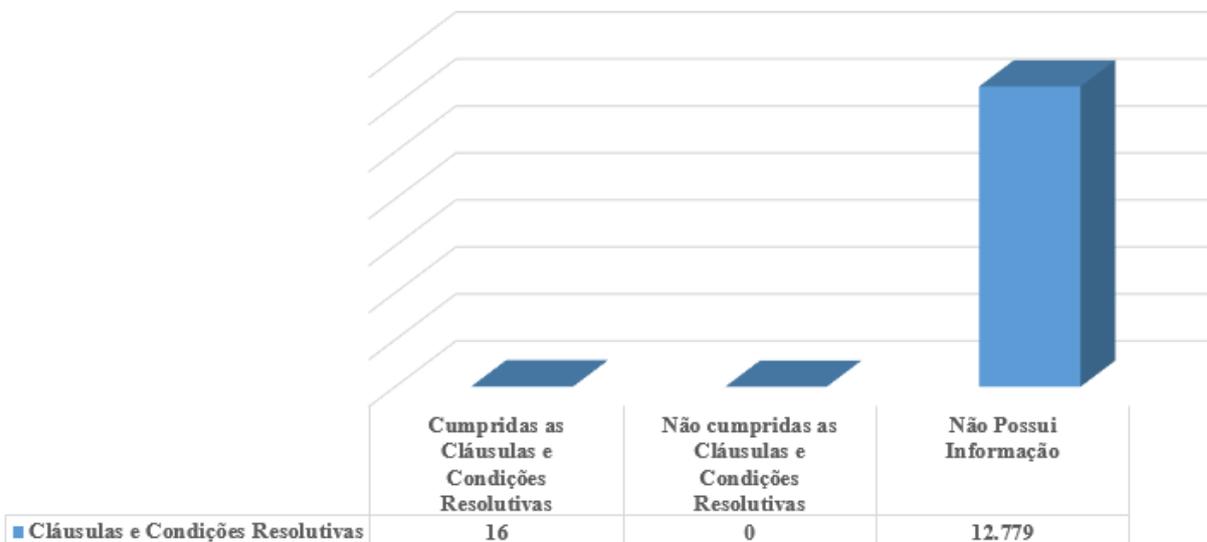
Tabela 2: Títulos Urbanos Entregues no estado da Bahia distribuídos por imóvel e com informações de quitação, registro e matrícula.

Nome do imóvel	n.º de títulos entregues	Condição dos Títulos Urbanos Entregues no estado da Bahia		
		Com Informação de Quitação	Com Informação de Registro	Com Informação de Liberação de cláusulas e condições resolutivas
PIC Una	386	7	1	0
PIC Porto Seguro	0	0	0	0
PIC Ituberá	150	20	0	0
PIC Andaraí	286	2	0	0
PIC Jeremoabo	0	0	0	0
PIC Queimadas	96	0	1	0
PEC Serra do Ramalho	5.252	2.792	20	4
PAR Camamu	0	0	0	0
PA Sítio Novo Roncador	0	0	0	0
Total	6.170	2.821	22	4

Fonte: GOVFUN/BR (2023)

A Instrução Normativa n.º 124/INCRA/2022, instrui sobre os procedimentos e fluxos para a análise do cumprimento das cláusulas e condições resolutivas, bem como, sobre os procedimentos de liberação ou de cancelamento dos títulos. Assim, o procedimento final que envolve a regularização fundiária é a liberação de cláusulas e condições resolutivas que estão impostas nos títulos de domínio emitidos. Do total de 13.254 títulos coletados, apenas 16 possuem informação acerca de solicitação de baixa das condições resolutivas (Figura 5).

Figura 5: Informações sobre liberações das condições resolutivas de títulos emitidos no estado da Bahia.



Fonte: GOVFUN/BR (2023)

Em relação ao quantitativo de área titulada, foram levantadas informações gerais das glebas, incluindo a dimensão territorial dos imóveis. A partir das informações dos livros fundiários, obteve-se a somatória das áreas tituladas. Ao subtrair esse dado da área total do imóvel, tem-se a área remanescente, que ainda necessitaria de ações de regularização (Tabela 3).

Tabela 3: Diferença entre o tamanho da área do imóvel e áreas tituladas

Nome do Imóvel	Área do imóvel (ha)	Soma das áreas (ha) dos títulos emitidos	Diferença de área (ha)
PIC Una	5.499,5000	5.128,9600	370,5400
PIC Porto Seguro	20.000,0000	4.769,9100	15.230,0900
PIC Ituberá	5.000,0000	3.657,6800	1.342,3200
PIC Andaraí	6.000,0000	8.814,1900	-2.814,1900 ⁷
PIC Jeremoabo	5.000,0000	5.085,2900	-85,2900 ⁸
PIC Queimadas	5.000,0000	2.848,1700	2.151,8300
PEC Serra do Ramalho	174.664,0000	150.880,6100	23.783,0000
PAR Camamu	4.497,0000	0,0000	4.497,0000
PA Sítio Novo Roncador	24.506,1390	0,0000	24.506,1400
Total	250.166,6390	181.184,8339	71.880,9200

Fonte: GOVFUN/BR (2023)

⁷ No PIC Andaraí foram identificados títulos expedidos cujo somatório das áreas tituladas é superior a área da gleba. Para não impactar nas áreas remanescentes dos demais projetos, na tabela o valor atribuído para soma das áreas remanescentes foi zero hectare

⁸ No PIC Jeremoabo foram identificados títulos expedidos cujo somatório das áreas tituladas é superior a área da gleba. Para não impactar nas áreas remanescentes dos demais projetos, na tabela o valor atribuído para soma das áreas remanescentes foi zero hectare

4. DISCUSSÃO

Foram levantados 13.254 títulos expedidos no estado da Bahia. Ao observar esses dados, percebeu-se, inicialmente, grande empenho do poder público no processo titulatório, considerando que a grande parte dos títulos emitidos foram entregues. Entretanto, notou-se carência de informações das parcelas, indicando que os processos titulatórios estariam incompletos, vez que a totalidade da emissão de títulos em área urbana e rural não possui a sua devida quitação, liberação de cláusulas e condições resolutivas e seu devido registro.

O PECSR, originalmente com 257 mil hectares, é o maior imóvel analisado e teve uma ação de regularização fundiária intensificada pelo poder público. Isto se deve, principalmente, ao fato desta área ter sido adquirida para atender às pessoas atingidas pela barragem de Sobradinho, o que justifica um processo massivo de titulação (Dias et al, 2023).

Em relação aos Projetos Integrados de Colonização Andaraí e Jeremoabo, pode-se observar que os trabalhos de titulação foram desordenados, uma vez que foi identificado área titulada superior a área das glebas. Há algumas hipóteses que justificariam essa distorção: 1) Há áreas tituladas em duplicidade, sem o cancelamento do documento expedido anteriormente ou 2) a área total da gleba é superior a constante nos bancos de dados oficiais. Importante frisar que as informações disponibilizadas ao longo no projeto foram incapazes de definir qual das alternativas estaria correta. Assim é imprescindível que o INCRA faça uma análise minuciosa nas ocupações desses Projetos, cancelando os títulos duplicados e realizando o georreferenciamento dos perímetros das glebas e inclua no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF).

Os dados apontam fragilidade no acompanhamento do processo de regularização após a expedição de títulos. Há grande carência no controle das informações de pagamento e registro, elementos considerados fundamentais, pois, na maioria dos casos, estes são condicionantes expressas nos documentos titulatórios. A ausência das informações de registro pode ser justificada pela abertura de novas matrículas a partir dos títulos expedidos pelo INCRA, sem que a devida averbação fosse feita nas matrículas originárias. Assim, existe fragilidade nos procedimentos realizados pelos cartórios, pois, estariam em desacordo com a lei de registros públicos (BRASIL, 1973).

Considerando a regularização urbana na Bahia, existe a possibilidade de doação das áreas urbanizadas, devendo o órgão responsável fazer a devida verificação das áreas para que sejam doadas ao poder público municipal. De acordo com Oliveira (2024), para que as políticas públicas aconteçam de forma eficaz, é necessário que sejam regularmente analisadas e aperfeiçoadas, garantindo moradia adequada para a população. Por isso, é necessário que a política pública de regularização fundiária seja desenvolvida de forma transdisciplinar para que efetivamente promova direito à moradia (Scheid, 2015).

Segundo Rodrigues (2021), os títulos emitidos pelo INCRA possuem cláusulas e condições resolutivas que, uma vez cumpridas, permitem aos beneficiários solicitarem a certidão de baixa dessas condições, que deve ser averbada no Registro de Imóveis Rurais. O não cumprimento das cláusulas e condições resolutivas pode resultar na resolução do Título de Domínio (TD) ou do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com a área revertendo ao INCRA para redistribuição no programa de reforma agrária ou retorno à condição de posse rural se situada em gleba pública.

Em casos de rescisão ou reversão, é garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme a Lei n.º 9.784 (BRASIL, 1999). Durante a vigência das cláusulas e condições resolutivas, a propriedade pode ser transferida a herdeiros por lei, testamento ou sucessão causa mortis, respeitados os termos previstos no art. 15-A da Lei n.º 11.952 (BRASIL, 2009).

Para inadimplência no pagamento, existem condições para atualização ou reenquadramento das parcelas, além da possibilidade de antecipação dos pagamentos ou quitação total após um período de carência de três anos, extinguindo as cláusulas e condições resolutivas (Rodrigues, 2021). Conforme aponta Disarz (2018), a falta de informações sistematizadas torna este procedimento ainda mais complexo e demorado, prejudicando a eficiência da regularização fundiária.

Conforme dispõe art. 474 do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), "a cláusula resolutiva expressa opera de pleno direito; a tácita depende de interpelação judicial". Isso significa que, para que a titularidade das parcelas seja efetivamente consolidada, é necessário que todas as condições resolutivas expressas sejam cumpridas ou formalmente liberadas, sem a necessidade de intervenção judicial. Caso contrário, se estas condições não estiverem claramente expressas e acordadas, a resolução do contrato dependerá de uma ação judicial, tornando o processo mais complexo e demorado.

Sem a liberação de cláusulas e condições resolutivas, os beneficiários não podem obter a titularidade definitiva da terra, o que afeta a segurança jurídica e o pleno

aproveitamento econômico das propriedades. A liberação é crucial para consolidar a titularidade das parcelas. Estas condições incluem obrigações como: uso produtivo da terra, cumprimento de requisitos ambientais, registro, pagamento, dentre outros. Cada título possui cláusulas e condições específicas, que mudaram ao longo dos anos, o que, inclusive, dificulta o processo de análise do cumprimento. É responsabilidade do INCRA monitorar e avaliar a execução da política pública de regularização fundiária, o que inclui realizar campanhas de conscientização, elaborar manuais e cartilhas voltadas para os titulados, além de intensificar o controle do cumprimento das cláusulas e condições resolutivas.

5. CONCLUSÃO

A ação do poder público sempre esteve concentrada no processo de emissão de documentos titulatórios, relegando a “segurança jurídica” apenas ao título, quando na realidade, a ausência de acompanhamento traz maior insegurança. Isso é válido para todos os elementos, incluindo registro, pagamento e cláusulas e condições resolutivas. A segurança jurídica não é um elemento a ser considerado isoladamente, a regularização fundiária precisa considerar todas as formas de uso das terras, incluindo as ocupadas por povos e comunidades tradicionais (Kato, Korting e Menezes, 2022).

Informações distorcidas sobre as áreas totais das glebas nas bases de dados representam entrave ao processo de gestão eficiente das terras. No estado da Bahia, até 2019, os polígonos georreferenciados das glebas não estavam inseridos no SIGEF. Essa ausência prejudica a exatidão da análise de sobreposição com as áreas de interesses e afetações significativas, como territórios indígenas, quilombolas ou unidades de conservação.

Embora o poder público tente, historicamente, regulamentar a política pública de regularização, o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação dessa política não acompanhou esses esforços, incluindo a análise da eficácia da política. Em sua maioria, as iniciativas ficaram limitadas a fase inicial do processo. Além disso, há divergências conceituais pelos diferentes órgãos executores que atuam direta ou indiretamente nessa política pública, aumentando os desafios à serem superados.

Investir no monitoramento e avaliação da política pública de regularização é fundamental para garantir sua eficácia e eficiência. De acordo com Barcellos (2018), o monitoramento ajudará analisar impactos das ações e os pontos que precisam ser

ajustados, garantindo a aplicabilidade dos princípios da igualdade e eficiência, previstos no art. 5º e art. 37º da Constituição Federal Brasileira (BRASIL,1988). Não basta implantar política pública e contar que ela, por si só, solucionará as questões que motivaram sua criação.

Muito além de novos marcos regulatórios, há urgente necessidade de reavaliar a forma de gerir as informações e os processos que envolvem a regularização fundiária. A criação de banco de dados ou base única de informações é fundamental, entretanto, outras medidas para recomposição dos acervos e das informações são urgentes, tal como editais de chamamento para permitir que beneficiários da política apresentem documentos que podem não estar nos acervos do INCRA. O processo de titulação precisa ser acompanhado do monitoramento dos passos seguintes, até à liberação das cláusulas e condições resolutivas. Sem o cumprimento destes fatores cruciais, dificilmente haverá política de regularização fundiária eficiente no Brasil.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, I.V; TÁRREGA, M.C.V.B. **Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas**. RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 19, 2011.

ÁVILA, M. L. et al. **Diagnóstico da situação fundiária do estado da Bahia / Projeto GOVFUN/BR**. Brasília; CEGAFI - Centro de gestão e inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília. 2023.

ÁVILA, M. L. et al. **Plano de regularização fundiária Serra do Ramalho, Bahia / Projeto GOVFUN/BR**. Brasília; CEGAFI - Centro de gestão e inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília. 2023.

BARBOSA, J.A.M. **Regularização fundiária no Brasil: impactos da lei n.º 13.465/17**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/86637324-Regularizacao-fundiaria-no-brasil-impactos-da-lei-no-17-prof-dr-jose-alberto-maia-barbosa.html>. Acesso em: 11 de jun de 2024 2018.

BARCELLOS, A.P. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério.”** Brasília. v. 8. ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 de fev de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 104 de 29 de janeiro de 2021**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 119 de 10 de junho de dezembro de 2022**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 121 de 13 de junho de 2022**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 122, de 13 de junho de 2022**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 124, de 26 de julho de 2022**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n.º 126, de 28 de julho de 2022**. Brasília, DF: Presidência do INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/instrucao-normativa>. Acesso em: 10 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 14 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 14 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 14 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 14 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações, rurais e urbanas, incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, regulamentada pelo Decreto 10.592, de 24 de dezembro de 2020 em âmbito das áreas de aplicação da referida e os projetos com características de colonização. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 09 de jun de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 14 de jun de 2024.

DIAS, J. S., et al. **Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho/BA: diagnóstico, desafios e limites inerentes ao processo de regularização fundiária**. 61º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, Piracicaba, SP, (2023).

DISARZ, R. **Técnicas de geoprocessamento aplicadas a análise do cumprimento de cláusulas resolutivas ambientais dos títulos da regularização fundiária**. Monografia (Especialização em Geoprocessamento Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

DUARTE, J. C. M. **Governança e regularização em terras públicas: o caso do Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho – BA**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

KATO, K.Y.M; KORTING, M.S; MENEZES, T. **A solução é a regularização fundiária? privatização da terra, digitalização de registros e o papel do estado**. Fundação Heirich Boll. 2022. Disponível em <http://repositorio.im.ufrj.br:8080/jspui/handle/1235813/5758>. Acesso em: 14 de jun de 2024.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDONÇA. R.M. **A formação de consensos na realização de políticas públicas de regularização fundiária: a lei 13.465/2017 e a Gestão Democrática das Cidades**. Universidade Do Estado Do Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA, G.M. **Direito à moradia e a dignidade humana: a importância do acesso à habitação adequada**. *E-book*, 2024. Disponível em: https://portaldireitoocidadania.com.br/direito-a-moradia-e-a-dignidade-humana/#google_vignette. Acesso em: 10 de jun de 2024.

REIS, E, V.B; OLIVEIRA, M.L. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos.** Revista Brasileira de Políticas Públicas. Universidade Federal de Minas Gerais. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em 14 de jun de 2024.

RODRIGUES, M. P. **Regularização Fundiária: indicação dos instrumentos de destinação rural no estado do Amazonas.** Environmental Scientiae, v.3, n.2, p.39-59, 2021.

SANTOS, L. A. et al. **Áreas Prioritárias Para Regularização Fundiária No Estado Da Bahia (Brasil).** Finisterra, 53(107), 27–50, 2018.

SCHEID, C. M. **A Transdisciplinaridade no Desenvolvimento da Política Pública De Regularização Fundiária: Condição de Efetividade do Direito à Moradia nos Assentamentos Urbanos Informais.** 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/30431/18409>. Acesso em 05 de jun de 2024.

TRECCANI, G. D., MONTEIRO, A. N. G., & PINHEIRO, M. S. B. (2020). **Dados fundiários e ambientais: divergências e conflitos.** Revista de Direito Economico e Socioambiental, Curitiba, v. 11 n. 1, p. 237–271, jan/abr.2020.