



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

(Território, planejamento, desenvolvimento e conflito)

Registro imobiliário e desenvolvimento urbano: aproximações iniciais.

Thamine de Almeida Ayoub Ayoub ¹
Leticia Oliveira De Carvalho ²
Camila Silva Lima ³
Paula Zanotello Rodrigues ⁴

Resumo. A histórica precariedade do registro imobiliário brasileiro deu lugar ao sistema único nacional digital, sob pressão do mercado internacional. Apesar da evidente ligação com o mercado, os Cartórios também assumiram recentemente o papel de mediadores de conflitos fundiários. Na busca pela quebra das engrenagens que mantêm a estrutura registral de uso e benefício exclusivo de particulares, este trabalho propõe uma discussão acerca da caracterização dos cartórios de registro imobiliário brasileiros como agentes no processo de desenvolvimento urbano no Brasil e apresenta os primeiros resultados da pesquisa bibliográfica para construção de um estado do conhecimento sobre o tema.

Palavras-chave: Registro de imóveis; Desenvolvimento urbano; Direito à cidade; Conflitos fundiários.

Abstract: The historical precariousness of Brazilian land registration service was replaced by a single national digital system, under pressure from the international market. Despite the obvious connection with the land market, Notary Offices have also recently assumed a mediator role in land conflicts. Searching for the break of gears that maintain the registration structure for the exclusive use and benefit of private individuals, this work proposes a discussion about the characterization of Brazilian Notary Offices of land registration as agents in urban development processes in Brazil and presents the first results of bibliographical research to construct a state of knowledge on this topic.

Keywords: Land registration service; Urban development; Right to the city; Land conflicts.

¹ Arquiteta e urbanista, FCT/UNESP (docente do curso de arquitetura e urbanismo), doutora em arquitetura e urbanismo, thamine.ayoub@unesp.br.

² Graduanda em arquitetura e urbanismo, FCT/UNESP (estudante do curso de arquitetura e urbanismo), lo.carvalho@unesp.br.

³ Graduanda em arquitetura e urbanismo, FCT/UNESP (estudante do curso de arquitetura e urbanismo), cs.lima@unesp.br.

⁴ Graduanda em arquitetura e urbanismo, FCT/UNESP (estudante do curso de arquitetura e urbanismo), paula.zanotello@unesp.br.



INTRODUÇÃO:

Parte-se, neste trabalho, do entendimento da influência que o modelo de propriedade privada exerce sobre o planejamento urbano, bem como o conjunto de limitações e contradições que ele impõe para a democratização do planejamento e para o alcance de direitos pelos cidadãos. Assim, a pesquisa se insere na lacuna de conhecimento existente acerca da relação entre o sistema de registro de imóveis nos processos de desenvolvimento urbano.

A atividade do registro imobiliário ganha protagonismo e sua configuração atual com a aprovação da Lei de Terras em 1850, e assume importante papel de controle sobre a produção do espaço a partir da aprovação da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766) em 1979. Trata-se de uma atividade antiga, mas que está diretamente relacionada ao ordenamento urbano, ao controle do Estado sobre os assuntos fundiários e à configuração das cidades brasileiras, e tem sua origem e razão de existir atreladas às garantias ao pleno direito da propriedade privada.

O cartório de registro detém informações acerca da propriedade imobiliária urbana, informações públicas, mas que não são acessíveis e apreensíveis no seu conjunto devido à estrutura do próprio sistema registral. Durante longo período, o registro individual da propriedade era realizado em cadernos físicos de registro, por declaração do proprietário. As informações ficavam dispersas nos livros de registro e comumente resultavam em sobreposições e discrepâncias entre si.

A partir de 2009 foi implantado o sistema de registro de imóveis digital no Brasil, configurando uma nova fase da organização das informações sobre a propriedade imobiliária brasileira. O principal incentivo para a mudança na estrutura do registro consiste na pressão do mercado internacional para a criação de economias mais confiáveis, com informações acessíveis, especialmente para as negociações que envolvem imóveis.

O Banco Mundial fez uma campanha densa sobre esse assunto, que pode ser observada pelos critérios estabelecidos para classificação das economias (AYOUB, 2022). A ONU também aponta para a estrutura do registro imobiliário, mas relacionando-o às condições para o desenvolvimento sustentável (ABREU, 2019). Ambas as instituições utilizam o termo “Land Administration” para tratar dos processos que envolvem o registro dos imóveis e a organização e publicização dos dados (ABREU, 2019; AYOUB, 2022).

Outro termo relacionado é o “Land Management”, que também abrange o processo de registro, mas pode ser considerado mais amplo, envolvendo estratégias e mecanismos de gestão da terra, possivelmente mais ligado ao que entendemos como política fundiária (BELTRÃO e KESSLER, 2013).

Na área rural, o sistema de registro guarda algumas particularidades em relação ao registro de imóvel urbano, entretanto, além do sistema digital, já é exigida por lei a base



georreferenciada dos registros de imóveis rurais, visando acabar com os problemas de sobreposição de títulos de propriedade. No caso do registro do imóvel urbano no Brasil não existe a exigência da base georreferenciada, toda a informação é inserida em um sistema único nacional digital a partir do número da matrícula do imóvel.

Entende-se que a atividade do registro imobiliário tem relação com o planejamento na medida em que o planejamento e projeto dos espaços urbanos por iniciativa pública incide prioritariamente sobre as áreas reconhecidas como regulares. No entanto, são poucas as aproximações teóricas entre esses temas, deixando uma lacuna de conhecimento. Por outro lado, a afirmação cunhada pela professora Ermínia Maricato “a terra é o nó” do planejamento das cidades brasileiras demonstra que tais assuntos não podem caminhar apenas em paralelo, aproximações teóricas são necessárias.

Especialmente dentro do tema da regularização fundiária, os cartórios de registros de imóveis se destacam – e desde 2009 com maior ênfase – como importante agente para a (re)produção do espaço urbano devido ao controle que exercem sobre a informação da propriedade imobiliária urbana, dos procedimentos imobiliários envolvendo imóveis, devido ao seu papel de produtor da documentação que confere legitimidade às ações relativas à propriedade imóvel urbana e por ser o mediador de conflitos na desjudicialização dos processos de Usucapião.

Ampliando o olhar para além do recorte da política habitacional, lembramos do papel de regulação e controle exercido pela criação da Lei Federal nº 6.766/1979 sobre a produção do espaço urbano, que também esteve (e ainda está) diretamente ligada ao procedimento de registro do imóvel (LEONELLI, 2010).

Para intervenções em áreas consolidadas o conhecimento acerca dos imóveis inscritos nas áreas de intervenção se faz necessário para viabilização dos projetos e das obras. Do mesmo modo, com a abertura de possibilidade para promoção de uma regularização fundiária em massa nas cidades brasileiras desde as investidas do governo federal e governos estaduais, o registro dos imóveis foi amplamente acionado no que podemos chamar de regularização fundiária documental, forçando os cartórios a construir mecanismos e metodologias para viabilizar a regularização fundiária em larga escala.

Assim, o estudo de tais procedimentos e a criação de material que torne tais processos e informações acessíveis e legíveis podem subsidiar projetos e programas de regularização fundiária em outras localidades e por iniciativa popular, por exemplo.

Entretanto, vemos que o sistema de controle sobre a propriedade imóvel urbana permanece à margem da produção de conhecimento acerca do planejamento e do desenho do espaço urbano no Brasil. É sobre essa lacuna que se insere a presente proposta de pesquisa, visando



estabelecer algumas aproximações sobre o sistema de registro de imóveis como subsídio para o debate acerca do planejamento urbano no Brasil.

Como se trata de um tema pouco abordado nos estudos acerca do planejamento e no projeto da cidade, propõe-se pensar as possibilidades de subsidiar o planejamento e o projeto dos espaços urbanos as informações relativas à inscrição imobiliária e a trajetória dos títulos, sobretudo acerca dos proprietários dos imóveis. Segundo Abreu (2019), essa agenda de pesquisa também possibilitaria produzir conhecimento e inferir possibilidades sobre a concentração de terras nas cidades brasileiras, especialmente em áreas já consolidadas, antecipando, por exemplo, práticas relacionadas à incorporação de imóveis urbanos.

Desse modo, a nível de hipótese, propõe-se que o registro de imóveis consiste em uma possível fonte de informação para compor uma base de dados para subsidiar o planejamento urbano. Essa ideia vai ao encontro da indagação de Abreu (2019) sobre a necessidade de se começar a estudar a quebra das engrenagens que mantém a estrutura registral de uso e benefício exclusivo de particulares, visando torná-la também um instrumento de planejamento para o Estado.

O cartório de registro de imóveis é, portanto, o agente que detém e concentra a informação sobre todos os imóveis devidamente aprovados e registrados de determinada cidade, sua propriedade, seu histórico e todos os procedimentos imobiliários que o envolveram. Historicamente, tais informações estiveram dispersas nos livros de registro físicos em um sistema rudimentar e precário que possibilitava a sobreposição de fatos, dados e informações sobre cada imóvel. Com a criação do sistema nacional de registro de imóveis digital no Brasil altera-se completamente a dinâmica do sistema de informação sobre os imóveis urbanos brasileiros. Podemos pensar, assim, que esse sistema digital é criado em um momento em que também se busca o georreferenciamento e maior precisão das informações das cidades no âmbito do planejamento e ordenamento territorial.

Além disso, diferentes instituições internacionais têm apontado o registro imobiliário como condicionante para o desenvolvimento sustentável e para a construção de economias confiáveis ao mercado internacional, enfatizando a importância de sua compreensão. Cabe destacar a preocupação do foco dado pelas agências multilaterais e os interesses em utilizar a terra como investimento e objeto de especulação, podendo tais informações sobre os registros serem apropriadas de fato pelo mercado e não por outros agentes interessados na democratização do acesso à terra urbana e do planejamento das cidades.

A pesquisa qualitativa aqui apresentada, ainda em fase de desenvolvimento, está embasada em referências teóricas e entrevistas com cartorários que possibilitam a caracterização dos cartórios de registro de imóveis como agentes nos processos de desenvolvimento urbano. Também trazemos os primeiros resultados da pesquisa bibliográfica sobre este tema, com o



demonstrativo dos trabalhos encontrados na primeira fase da pesquisa. Com isso, espera-se contribuir para a consolidação dessa agenda de pesquisa, na direção da democratização do acesso à informação acerca dos imóveis urbanos e do planejamento urbano, na direção do direito à cidade.

DESENVOLVIMENTO:

Breve histórico da atividade registral no Brasil:

A cidade entendida enquanto um produto histórico e social (CORRÊA, 1989; CARLOS, 2001), é produzida pela “[...] ação de agentes sociais concretos, históricos, com interesses e práticas espaciais próprias” (CORRÊA, 2011, p. 43). Ainda, a propriedade privada delinea um campo de possibilidades para o planejamento urbano, inclusive à sua democratização. Ao mesmo tempo, instrumentos e parâmetros são baseados no modelo de propriedade instituído. Para superar a propriedade privada individual no planejamento da cidade é necessário conhecer os mecanismos que regulam todas as formas de propriedade.

“Quem não registra, não é dono”

Esta frase, muito utilizada em Cartórios de Registro de Imóveis, tem um significado importante para compreender o papel do Registro de Imóveis na política urbana, considerando que a propriedade privada é o principal modelo adotado. Tanto para o registro da propriedade, inclusive a propriedade de domínio público, como para qualquer procedimento imobiliário, como a comercialização, essa frase dá pistas sobre o papel dos cartórios de registro.

Para compreender a origem e os fundamentos da atuação dos Cartórios de Registros no Brasil, destaca-se o panorama construído por Silva (2014) que se inicia na vigência do sistema de Sesmarias, do início da colonização do Brasil, que funcionava como o que mais se aproxima de uma normativa para a propriedade de bens imóveis. O primeiro destaque do autor é relativo ao marco jurídico de 1548 quando é estabelecido o Governo Geral que atua como uma administração central da qual fazem parte as capitânicas hereditárias. O autor destaca que com essa mesma Lei passa a exigir o registro de todas as Cartas de Sesmarias expedidas. Assim, os marcos que se destacam no histórico do registro de imóveis no Brasil acompanham os marcos que remetem à propriedade privada da terra.

As Sesmarias permaneceram em vigência no Brasil até 1822, mas até este momento, a partir de 1808, todas as concessões eram centralizadas, e a partir de 1809 as concessões passaram a ser acompanhadas de medições judiciais, instituindo maior critério. Entretanto, em 1822 foram suspensas as concessões de Sesmarias em decorrência justamente de conflitos em torno da posse. Em 1824 é regulamentada a Constituição Imperial que “tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade” inspirada nos dispositivos do Código Civil



Francês de matriz liberal, sendo que contraditoriamente a sociedade imperial brasileira naquele momento tinha como pilares econômicos o latifúndio agrícola e a mão de obra escrava.

Em 1888, momento da abolição da escravidão no Brasil, se iniciou uma transformação no pensamento econômico no Brasil, em que a riqueza até então concentrada no escravo é transferida para a terra, e isso foi possível dado o respaldo da Lei de Terras aprovada em 1850, que representa o marco da individualização da propriedade imobiliária brasileira e institui a compra como a única forma de aquisição da propriedade imobiliária no Brasil (SILVA, 1996; ABREU, 2019).

Assim, os traços da Lei de Terras responderam aos anseios de preservação da propriedade privada no Brasil, decorrentes da discussão sobre abolição da escravidão que já pairava pela Europa. Como, no Brasil, a economia (e, conseqüentemente, o poder) estava fundamentalmente pautada na produção agrícola pelo trabalho escravo, as garantias da Lei de Terras vieram no sentido de preservar a propriedade da terra no caso de questionamento da validade da propriedade do escravo. Foi nessa mesma época que o sistema de registro também se aprimorou.

Quatro anos após a aprovação da Lei de Terras, foi criado o “Registro do Vigário”, principal marco para a matéria do registro de imóveis, que tratava de um levantamento estatístico dos possuidores das terras devolutas que agora podiam registrar e legitimar a posse. Dez anos depois foi regulamentado oficialmente como Registro Geral, sobre o qual Silva (2014, p.77) destaca que “o atual registro de imóveis é, em verdade, uma atualização do Registro Geral, criado pela Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864”.

Também nesse período, por meio desses mecanismos jurídicos criados, se consolidou a grilagem como forma de aquisição e concentração de terras pelos grandes proprietários, “realizadas diante dos olhares cúmplices dos representantes da justiça” (MOTTA, 2002, p.77). O papel dos Cartórios de Registro na legalização das terras griladas se dava tanto com a realização de registros sobrepostos, ou seja, registravam terras existentes apenas no papel, como para alteração das extensões da terra registrada (MOTTA, 2002). Nas palavras de Motta (2002, p.91), “(...) os intermitentes conflitos de terra no país demonstram que a legalização das terras se dá nos bastidores dos Cartórios locais, com a conivência de tabeliães e testemunhas que alteram a extensão da terra e forjam cadeias sucessórias.”

Fortalecendo a individualização e mercantilização da terra, após a Proclamação da República, a regulamentação do Código Civil em 1916 consolidou o pensamento liberal no Direito Civil e, influenciado pelo esboço de Teixeira de Freitas, mantém a ideia da propriedade privada constituída pelo registro de imóveis. Diferente da proposta original para o Código Civil, o texto aprovado retira o artigo que tratava das obrigações do proprietário.



Nesse sentido, observa-se que a consolidação do registro de imóveis no Brasil se deu na mesma medida em que a propriedade imobiliária assumiu papel de mercadoria de valor econômico e do fortalecimento do direito de propriedade, o que enfatiza seu papel de controle e de reforço das estruturas que garantem o pleno direito de propriedade.

O resultado disso foi que a atividade de registro de imóveis, que abarca todos os atos envolvendo a propriedade, desde a sua matrícula, foi sempre estruturado do ponto de vista do particular (...). O proprietário é quem tem interesse em proteger sua propriedade do esbulho de qualquer tipo feito por terceiros. (ABREU, 2019, p.05).

Desse modo, os cartórios de registro de imóveis alinham-se ao pensamento proprietário no Brasil, estando na sua origem ligados ao fortalecimento da propriedade privada no contexto da economia nacional.

A ênfase dada à segurança jurídica ocorre devido à histórica precariedade no Registro de Imóveis no Brasil. Apesar de ser uma atividade consolidada e antiga, os procedimentos evoluíram pouco em dois séculos de existência. A primeira modernização significativa no procedimento dos registros é com relação ao vínculo do imóvel a uma matrícula única, que ocorreu em 1973, com a aprovação da Lei Federal nº 6.015. Até então, os lançamentos eram feitos em uma sequência única nos livros correspondentes a cada ato registral de transmissão ou averbação, por exemplo. Portanto, não havia uma única descrição do imóvel, com as características físicas, identificação do proprietário, os registros e as averbações. Estas informações ficavam dispersas nos livros. Além disso, quando apenas parte do imóvel era vendido, permanecia uma descrição com a área total e o nome do proprietário, e depois outro ato era realizado com o novo proprietário da área desmembrada. Dessa forma, o controle era bastante precário, com grande quantidade de informações imprecisas sobrepostas. São imprecisas pois as informações lançadas no ato do registro não exigiam dados como RG, CPF, lançava-se apenas o nome, estado civil, cidade de domicílio, etc. Por esses motivos, a segurança jurídica era muito baixa, evidenciando mais uma vez a manutenção do atraso que dificultou o controle público sobre a terra, que marca o desenvolvimento econômico brasileiro. Leonelli (2010) remonta o histórico do debate que levou à regulamentação do parcelamento do solo no Brasil em 1979 e mostra que o Cartório de Registro assume papel de relevância na legitimação do controle pelo Estado sobre a produção do espaço. A autora mostra que a normativa do parcelamento do solo esteve primeiramente ligada ao controle sobre a produção de novos loteamentos por meio do sistema de registro dos loteamentos e dos lotes individuais. Nesse período, segundo Leonelli (2010), era possível registrar o loteamento sem que ele estivesse aprovado pela prefeitura. Esse descompasso só foi resolvido mais tarde, evidenciando que o controle sobre a propriedade foi mais determinante para o Estado do que o controle sobre a qualidade dos loteamentos produzidos.



No âmbito da política fundiária urbana, os cartórios de registro de imóveis ganharam protagonismo na resolução extrajudicial de conflitos nos novos termos para a regularização fundiária regulada pelas Leis Federais nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017. Observa-se que o cartório tem papel central na legalização dos imóveis ocupados, por ser o agente responsável pela emissão da documentação que regulariza (e legitima) a situação da posse do imóvel. Ironicamente, essa concentração das ações previstas nas leis recentes decorre da iniciativa do governo federal de desburocratizar e desjudicializar os procedimentos da regularização fundiária. Após as alterações propostas pela Lei Federal nº 13.465/2017 as custas cartoriais para regularização fundiária serão pagas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, uma solução muito polêmica tendo em vista os altos custos de cartórios para esses procedimentos, ainda que esta tenha sido uma das bandeiras do Movimento pela Reforma Urbana.

O Registro Imobiliário e os investimentos e garantias para circulação e fixação de capital:

É comum ouvir em falas de cartorários a referência ao Banco Mundial. Ao investigar a relação entre os registros de imóveis no Brasil e as agências multilaterais, observa-se a avaliação realizada pelo Banco Mundial, dentre outros aspectos, dos atributos do sistema de registro de propriedade (inclusive a fundiária) no Projeto Doing Business, que realizou a análise do ambiente de negócios em 190 economias (AYOUB, 2022).

A proposta do Banco com este projeto consiste em analisar e mensurar o impacto das leis cada país sobre as atividades empresariais, incluindo procedimentos comerciais envolvendo imóveis. Essa ferramenta compara as regulações que interferem nas atividades empresariais classificando os melhores ambientes de negócios, considerando os pressupostos de agilidade e eficiência. A divulgação da classificação seria um incentivo aos países para buscarem uma “regulação mais eficiente”, em termos de flexibilização para adquirir maior competitividade no cenário internacional (AYOUB, 2022).

No que se refere ao registro da propriedade, O Brasil está classificado em 137º lugar, evidenciando que o sistema registral brasileiro, tanto urbano como rural ainda pode ser considerado atrasado ou limitado em relação a outros países. Por outro lado, na classificação geral sobre a confiabilidade das economias, está classificado em 109º, um ranqueamento melhor em termos de ambientes para fazer negócios. Para essa classificação, são utilizados critérios que o Banco Mundial considera como facilitadores para a realização de negócios confiáveis. Um desses critérios, portanto, é quanto ao Registro de Propriedades, inclusive a imobiliária.

**Quadro 1 – Índices que compõem a qualidade da administração fundiária**

	Índices				
	Índice da qualidade da infraestrutura	Índice da transparência das informações	Índice da cobertura geográfica	Índice da resolução de disputas fundiárias	Índice da igualdade dos direitos de propriedade
Itens analisados	Como os títulos de imóveis são mantidos no registro da cidade. (digitalizados ou não)	Se as informações sobre a propriedade de imóveis estão disponíveis ao público	Quão completa é a cobertura do registro de imóveis ou registro fundiário na maior cidade comercial	Se a lei exige que todas as transações de venda de propriedades sejam registradas no registro de imóveis para torná-las oponíveis a terceiros	Se mulheres solteiras e homens solteiros têm os mesmos direitos de propriedade
	Se existe um banco de dados eletrônico para verificar gravames	Se a lista de documentos necessários para a realização do registro da transação está disponível ao público	Quão completa é a cobertura do registro de imóveis a nível nacional	Se um sistema formal de registro de bens imóveis está sujeito a uma garantia	Se mulheres casadas e homens casados têm os mesmos direitos de propriedade
	Como as plantas dos lotes são mantidas no órgão de mapeamento da cidade	Se a tabela de taxas e preços para realizar o registro da transação imobiliária está disponível ao público	Quão completa é a cobertura do órgão de mapeamento cadastral na maior cidade comercial	Se existe um mecanismo extrajudicial específico de indenização para cobrir os prejuízos incorridos pelas partes (...) que teve com base informações errôneas certificadas pelo cartório de bens imóveis	
	Se existe um sistema de informações geográficas – um banco de dados eletrônico para registrar limites da propriedade, verificar as plantas e fornecer informações cadastrais	Se o órgão responsável pelo registro de bens imóveis se compromete a fornecer dentro de um prazo específico um documento juridicamente vinculativo que comprove a propriedade do imóvel	Quão completa é a cobertura do órgão de mapeamento cadastral a nível nacional	Se o sistema jurídico exige uma verificação da validade legal dos documentos (tais como a escritura de venda, transferência ou trespasse) necessários para uma transação de propriedade	
	Se o registro de imóveis e o órgão de mapeamento cadastral estão interligados.	Se existe um mecanismo específico e independente para protocolar queixas acerca de um problema que tenha ocorrido no órgão responsável pelo registro de bens imóveis		Se o sistema jurídico exige uma verificação da identidade das partes de uma transação de propriedade	
	Como os bens imóveis são identificados	Se existem estatísticas oficiais disponíveis ao público a respeito do número de transações no órgão de registro de bens imóveis		Se há um banco de dados nacional para confirmar a exatidão dos documentos de identidade	
		Se os mapas ou plantas dos lotes estão disponíveis ao público		Qual é o tempo necessário para se obter uma decisão de um tribunal de primeira instância (sem recurso) em uma disputa fundiária entre duas empresas locais por direitos de posse (...)	
		Se a tabela de preços e taxas para acesso aos mapas está disponível ao público		Se existem estatísticas disponíveis ao público sobre o número de disputas fundiárias em primeira instância	
		Se o órgão de mapeamento se compromete a fornecer dentro de um prazo específico um mapa atualizado			
		Se existe um mecanismo específico e independente para protocolar queixas acerca de um problema que tenha ocorrido no órgão encarregado do mapeamento			

Fonte: Banco Mundial, 2019. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>

Neste critério, o banco faz a conferência das etapas pelas quais a operação comercial passa no processo de aquisição da propriedade, seja para fins de investimento em um negócio, para processos simples de compra e venda, ou como tomada de garantia para empréstimos, abrangendo também a eficiência do procedimento de transferência do imóvel para o comprador, após todas as etapas. Dentre as variáveis adotadas como critérios de qualidade, estão a qualidade da infraestrutura, transparência das informações, cobertura geográfica, resolução de disputas fundiárias e igualdade do direito de propriedade. Destacam-se os



critérios relacionados à qualidade da infraestrutura, em especial a manutenção dos títulos em cada cidade e se a maior parte dos títulos dos imóveis encontra-se totalmente digitalizada, o que garante a pontuação máxima dentro deste critério (AYOUB, 2022).

Esse destaque é pertinente se considerarmos o Capítulo II da Lei Federal nº 11.977/2009 que regulamenta a criação do registro de imóveis digital no Brasil. A partir desses termos, todo o banco de dados físico dos cartórios vem sendo inserido em um sistema eletrônico único nacional e será protocolado em meio eletrônico acelerando a troca de informações pelo meio digital (AYOUB, 2022).

O fato de não existir um cadastro único entre prefeitura e registradores de imóveis, bem como dos registros de imóveis e Incra tende a gerar um conjunto de problemas e sobreposições. Por isso, muitas vezes os cadastros diferentes destes órgãos atrapalham principalmente o controle da arrecadação de impostos municipais.

A digitalização do documento, assim como a criação de uma única plataforma que permita a comunicação entre diferentes cartórios que compartilham documentos, significa, além da segurança, agilidade (redução do tempo de tramitação) e publicidade. Há interesse de que o poder público disponibilize as informações sobre os imóveis brasileiros e, portanto, essa é uma das finalidades do registro eletrônico. Do mesmo modo, a regularização fundiária em massa possibilitada pela Lei Federal nº 13.465/2017 significa maior controle e precisão, principalmente associada à criação de um sistema único de registro eletrônico nacional.

O Princípio da Concentração é um instrumento relacionado à publicidade dos atos e à eliminação dos riscos nas transações econômicas que envolvem os imóveis. O objetivo do instrumento é concentrar todas as informações do imóvel de modo que qualquer situação jurídica que não estiver presente na matrícula, não atinge o imóvel. Dessa forma, objetiva-se desestimular os “contratos de gaveta”. Esse instrumento transforma a matrícula em uma única fonte de informações sobre o imóvel, trazendo maior segurança jurídica às transações referentes aos negócios imobiliários. Além da segurança jurídica, outras vantagens apontadas em defesa do instrumento são: a desburocratização dos procedimentos dos negócios imobiliários, redução de custos e celeridade, bem como o afastamento de riscos de fraudes. Cabe destacar que neste momento de altíssimo grau de financeirização da economia, empresas nacionais e internacionais vêm buscando o investimento em imóveis como estratégia de fixação e concentração de capital. Por esse motivo, entende-se que esse banco de dados entra em disputa e precisa ser apropriado por outros agentes interessados na produção do espaço urbano em contraposição aos interesses de mercado.

O cartório de registro de imóveis é, assim, o responsável pela segurança jurídica dos procedimentos comerciais envolvendo imóveis; é uma função de cautela, que previne conflitos e assegura direitos dos proprietários. Considerando esse papel, é possível pensar também



em um papel simbólico relacionado à legitimidade do Estado e dos procedimentos legais (BOURDIEU, 2014).

Conceitos e categorias fundamentais para a aproximação teórica entre registro imobiliário e desenvolvimento urbano

Entendendo o registro imobiliário como um serviço público que incide diretamente no controle do Estado sobre a terra, de modo a orientar a pesquisa foi realizado um levantamento de conceitos e categorias básicas relacionados ao objeto de estudo, os quais foram categorizados em relação à terra, à renda e ao Estado.

Considerando primeiramente as características do Estado capitalista, dois conceitos relacionados à terra parecem fundamentais: acumulação primitiva e mercadoria fictícia. A acumulação primitiva consiste no ponto de partida da produção capitalista (MARX, 1987, p. 339), isto é, está relacionada com o processo de exploração de recursos e do trabalho humano, como a exploração de terras e ouro na América, a escravização dos povos africanos, a conquista das Índias Ocidentais, fundamentais para a constituição e consolidação do sistema capitalista e, conseqüentemente, do Estado Capitalista. Já a mercadoria fictícia é um elemento que está disponível para a compra e venda, porém não pode ser produzido (POLANYI, 1980); estando a terra, o trabalho e o dinheiro inseridos nesse conceito. As mercadorias fictícias requerem um mercado auto-regulável e afetam a organização vital da sociedade em todas suas instituições e nas mais diversas formas. Desse modo, entende-se que a terra teve papel fundamental na construção das bases para o sistema capitalista, assim como assume caráter de uma mercadoria especial dentro do sistema capitalista, por não ser resultante do sistema de produção como as demais mercadorias, estando seu preço, portanto, atrelado à sua capacidade de geração de renda.

Em relação ao conceito de renda da terra, inscrito na categoria “renda”, compreende-se que a própria terra atua como instrumento de produção, isto é, tem valor de uso e troca. Porém, o que é comprado e vendido não é a terra em si, mas sim o direito à renda fundiária produzida por ela (HARVEY, 2013). A terra é, portanto, objeto do trabalho humano monopolizável e alienável (HARVEY, 2013) e é a base contínua para o modo de produção capitalista. Para Marx (1987), a propriedade fundiária implica o direito dos proprietários a explorar o corpo do planeta em todas suas instâncias, desde os recursos naturais até o trabalho humano.

Com relação à categoria Estado, cabe destacar para este trabalho especialmente o conceito de Estado patrimonialista em que, segundo Faoro (2001), o próprio Estado (brasileiro) da forma como institucionaliza as relações tornar difícil a diferenciação entre público e privado, ou seja, o Estado é um mecanismo e não um mediador. Nessas relações de força em que opera o Estado, o poder aparece diretamente ligado ao patrimônio que determinados grupos ou indivíduos são possuidores, borrando a separação entre Estado e sociedade em



determinados aspectos e desequilibrando as relações de força dentro da sociedade. Ao mesmo tempo, a legitimidade do patrimonialismo se assenta na tradição, uma vez que o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O aparelhamento político, dessa forma, impera e governa em nome próprio, acima das classes, em um ciclo impermeável de comando (FAORO, 2001). É justamente nesse jogo de forças que se inscreve o registro imobiliário, sendo apropriado de forma desigual como reflexo da estrutura do próprio corpo social brasileiro.

RESULTADOS PRELIMINARES

A partir da aproximação teórica inicial proposta, a pesquisa em andamento visa a construção de um estado do conhecimento sobre o tema. Para isso, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica buscando trabalhos que articulam a temática do desenvolvimento urbano ao registro imobiliário. Até o momento, uma primeira etapa da pesquisa bibliográfica foi concluída, com o levantamento e sistematização da primeira busca.

Utilizou-se nesse primeiro momento como principal recurso os portais da CAPES e os repositórios de teses e dissertações de diversas instituições estaduais e federais. Para a seleção dos trabalhos pertinentes à temática do registro imobiliário e sua intersecção com o desenvolvimento e o planejamento urbanos, foram empregadas palavras-chave específicas, incluindo "Registro imobiliário", "Registro de imóveis", "Cartório de registro de imóveis", "Registro de imóveis e Planejamento urbano", "Registro de imóveis e Desenvolvimento urbano", e "História do Registro de imóveis". Os trabalhos encontrados foram selecionados para o estudo a partir da leitura de resumos.

O quadro 2 mostrado a seguir reúne o quantitativo de trabalhos encontrados e os que foram selecionados para estudo por área de conhecimento e, a partir dele, observa-se que os resultados da pesquisa incluíram dez artigos provenientes do portal da CAPES, vinte e sete teses de dissertações de instituições estaduais e vinte teses de dissertações de instituições federais, totalizando cinquenta e sete trabalhos encontrados. Após uma análise dos documentos, entre esses cinquenta e sete, trinta e três foram selecionados para a próxima fase do estudo. Cabe dizer que, entre os trabalhos selecionados, quinze são teses e dissertações de instituições federais, onze são teses e dissertações de instituições estaduais e sete são referentes a artigos encontrados no portal da CAPES. Além disso, entre as áreas de conhecimento, Direito e Ciências Humanas se destacam, apresentando mais trabalhos com a temática pertinente à pesquisa: treze e dez, respectivamente.

Quadro 2 - Quantitativo de trabalhos encontrados e selecionados por área de conhecimento.

ÁREA DE CONHECIMENTO ⁽¹⁾	TRABALHOS ENCONTRADOS			TRABALHOS SELECIONADOS		
	Geral	Artigos	Teses e dissertações	Artigos	Teses e dissertações	Total



			Total	Estaduais	Federais		Estaduais	Federais	
Administração	3	1	2	-	2	-	-	2	2
Urbanismo	3	3	0	-	-	3	-	-	3
Direito	13	1	12	5	7	1	-	5	6
Economia	2	1	1	-	1	1	-	1	2
Engenharia	2	1	1	-	1	1	-	1	2
Ambiental	3	3	0	-	-	1	-	-	1
Geografia	5	-	5	1	4	-	-	2	2
Ciências sociais aplicadas	6	-	6	6	-	-	3	-	3
Habitat	2	-	2	2	-	-	1	-	1
Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo	1	-	1	1	-	-	1	-	1
Ciências Humanas	10	-	10	10	-	-	4	-	4
Estudos Urbanos e regionais	1	-	1	-	1	-	-	-	0
Geodésia	2	-	2	-	2	-	-	2	2
Planejamento e Governança Pública	1	-	1	-	1	-	-	1	1
História	1	-	1	-	1	-	-	1	1
Não informado	2	-	2	2	-	-	2	-	2
Total	57	10	47	27	20	7	11	15	33

[1] As áreas do conhecimento foram inseridas no quadro conforme indicadas nos trabalhos.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O trabalho procurou caracterizar os cartórios de registro de imóveis como agentes do desenvolvimento urbano, considerando não apenas o serviço de registro mas também como ele está inscrito nas relações de poder que caracterizam a sociedade brasileira. Para isso, construiu-se um breve histórico da atividade registral no Brasil, enfatizando sua relação com o direito dos proprietários de imóveis e seu papel de mediador de conflitos fundiários urbanos, aproximou-se a atividade do registro dos interesses atuais do mercado internacional e nacional e destacou-se as principais categorias e conceitos que embasam tais aproximações. O alinhamento com os pressupostos e interesses de mercado reforça o argumento de que o banco de dados acerca da propriedade imobiliária urbana em questão precisa ser apropriado principalmente pelos grupos excluídos e pelos profissionais ligados ao planejamento urbano comprometidos com os princípios do direito à cidade.

Concluimos que ainda é necessária uma aproximação mais profunda para compreensão do funcionamento da atividade registral na sua totalidade e da composição desse banco de dados.



A primeira etapa da pesquisa bibliográfica em andamento mostra que algumas áreas têm dado importância para este tema, especialmente no direito, pela própria natureza no sistema registral, e outras áreas das ciências humanas e sociais aplicadas. Pelos números apresentados, é possível dizer que há uma agenda de pesquisa em construção, porém ainda com pouca circulação de artigos nos meios de divulgação e circulação de trabalhos acadêmicos.

Espera-se que com a pesquisa bibliográfica seja possível articular de forma efetiva o conhecimento produzido sobre o sistema de registro de imóveis à produção de conhecimento acerca do desenvolvimento e planejamento urbanos e a identificação de lacunas de conhecimento que abrem caminhos para novas pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. O registro público da propriedade imóvel urbana no Brasil: construção de uma agenda de pesquisa para as áreas de urbanização consolidada. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019.

AYOUB, T. A. A. Regularização fundiária como modelo de negócio. In: CAMARGO, Camila Moreno; RIZEK, Cibele Saliba. **Entre tempos e faces da política**. São Paulo. 2022. p. 150-171

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). Trad. Rosa Freire d'Aguiar. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

CARLOS, Ana Fani A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2001

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo, Ática, 1989

FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3.a edição, Revista, 2001

HARVEY, D. **Os limites do capital** [recurso eletrônico]. Tradução Magda Lopes. 1ªe.d. São Paulo: Boitempo, 2013

LEONELLI, G. C. V. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. 294 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

MARX, K. Renda dos terrenos para construção. Renda das minas. Preço do solo. In: **O Capital. Crítica da economia política**. Livro III, v. VI, cap. XLVI. Rio de Janeiro: Bertrand, 1987

MARX, KARL. A chamada acumulação primitiva. MARX, Karl. **O Capital**: para a crítica da economia política. Livro I, volume II, RJ: Civilização Brasileira, 2013

MOTTA, M., M., M. A grilagem como legado. In: Motta, M., M., M. e Piñeiro, T. L. **Voluntariado e Universo Rural**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002

POLANYI, K. O mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. In: POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

SILVA, A. A propriedade sem registro: o contrato e a aquisição da propriedade imóvel na perspectiva civil-constitucional. **Tese de doutorado**. Curitiba: UFPR, 2014



SILVA, Lícia O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas, Editora da Unicamp, 1996