

A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL – REURB-S NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA APÓS A LEI FEDERAL N. 13.465/2017

The implementation of urban land regularization of social interest – REURB-S in the municipality of Vitória da Conquista – Bahia after federal law n. 13.465/2017

Karoline de Souza Andrade Fiuza¹

Augusto de Oliveira Monteiro²

Resumo

Este artigo analisa a implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) no município de Vitória da Conquista, Bahia, a partir da promulgação da Lei Federal n. 13.465/2017. O objetivo é compreender como essa política pública foi aplicada no município após a edição da lei. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, estruturada em estudo de caso. Foram utilizados análise documental, levantamento de dados estatísticos e entrevistas com atores institucionais e comunitários. Os resultados indicam evolução no reconhecimento jurídico de áreas consolidadas, mas também revelam limitações ligadas à capacidade administrativa, à articulação interinstitucional e à baixa participação social. Conclui-se que, embora a REURB-S represente inovação normativa relevante, sua efetividade depende do fortalecimento da gestão municipal e da ampliação dos mecanismos de participação popular.

Palavras-chave: Direito à cidade; Regularização fundiária; REURB-S; Cidades médias; Vitória da Conquista.

Abstract

This paper analyzes the implementation of the Urban Land Regularization of Social Interest Program (REURB-S) in the municipality of Vitória da Conquista, Bahia, following the enactment of Federal Law n. 13.465/2017. The overall objective is to understand how this public policy

¹ Bacharel em Direito, Pós-graduada em Gestão Pública Municipal, Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, Advogada e Pesquisadora da Universidade Salvador - UNIFACS

² Bacharel em Direito, Mestre em Economia e Doutor em Administração. Professor Titular dos Mestrados em Administração e em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS

was implemented in the municipality after the law was enacted. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, structured as a case study. Document analysis, statistical data collection, and interviews with institutional and community stakeholders were used. The results indicate progress in the legal recognition of consolidated areas, but also reveal limitations related to administrative capacity, interinstitutional coordination, and low social participation. It is concluded that, although REURB-S represents a relevant normative innovation, its effectiveness depends on the strengthening of municipal management and the expansion of mechanisms for popular participation.

Keywords: Right to the city; Land regularization; REURB-S; Medium-sized cities; Vitória da Conquista.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, dentre tantos temas relevantes à organização da sociedade, trouxe em seu arcabouço o direito à função social da propriedade, à moradia e à função social da cidade (Brasil, 1988, art. 5º, XXIII, art. 6º, *caput* e art. 182).

Na esfera infralegal, a matéria é regulamentada pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que traz o conceito de direito às cidades sustentáveis, compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001, art. 2º, inciso I).

No entanto, apesar de existir uma política urbana institucionalizada por normas constitucionais e legais, a realidade urbana brasileira permanece profundamente marcada pela informalidade, que não decorre apenas do crescimento populacional urbano acelerado e desorganizado, mas da própria lógica econômica que sustenta a urbanização desigual, isto é, enquanto o mercado formal de terras e imóveis permanece inacessível para a maioria, o espaço urbano se expande pela via irregular, produzindo cidades fragmentadas, com infraestrutura precária e desigualdades socioespaciais persistentes (Maricato, 2000, p. 30).

Segundo Branco (2023), cerca de 40 milhões de bens imobiliários não possuem registro ou apresentam divergências em relação à sua realidade factual perante o ofício de registro de imóveis competente. Como consequência, os proprietários podem enfrentar impedimentos para obter financiamento imobiliário, dificuldades para

verificar informações em inventários e testamentos, e obstáculos na venda ou locação do imóvel.

A promulgação da Lei n. 13.465/2017 buscou enfrentar esse quadro, criando mecanismos simplificados para a regularização fundiária urbana de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, mediante atuação municipal, e incorporando a distinção entre a modalidade de Interesse Social (REURB-S) e a de Interesse Específico (REURB-E) (Brasil, 2017).

Trata-se de um instrumento de política pública urbana que visa conferir maior segurança aos negócios jurídicos imobiliários, proporcionar a circulação de renda, viabilizar empréstimos bancários aos proprietários desses imóveis, aumentar a arrecadação tributária e promover acesso a serviços públicos de infraestrutura urbana, lazer, saúde e educação, como se depreende da própria mensagem do Poder Executivo, de n. 690, de 22 de dezembro de 2016, a respeito da Medida Provisória n. 759/2016, que precedeu a Lei n. 13.465/2017 (Brasil, 2016).

Apesar de diversos municípios terem realizado REURB-S em todo o país, não há um observatório que contenha a compilação de dados quantitativos a respeito das unidades regularizadas e não há significativo número de trabalhos acadêmicos que se debrucem sobre o tema, sobretudo em cidades de médio porte.

Nesse passo, objetiva-se trazer à discussão a implementação da REURB-S no município de Vitória da Conquista, entre os anos de 2017 e 2023, a fim de compreender como o novo marco normativo foi operacionalizado na escala local e quais os seus efeitos sobre os territórios populares informalmente ocupados.

A escolha do município se justifica pela sua importância regional para a Bahia, pelo histórico de expansão urbana não regulamentada e pelas recentes iniciativas municipais voltadas à regularização fundiária, sendo relevante a possibilidade de avaliar o grau de institucionalização da REURB-S em uma cidade média, observando as condições estruturais, políticas e técnicas que influenciam sua efetividade.

Para tanto, traça-se os seguintes objetivos específicos: identificar o procedimento técnico e administrativo adotado; Identificar a quantidade de unidades imobiliárias regularizadas e a amplitude territorial dos espaços onde foi feita a REURB-S; investigar as estratégias institucionais empregadas pela municipalidade na efetivação da REURB-S, e a atuação dos órgãos estaduais CONDER e SEDUR; e elencar, a partir da análise empírica de documentos e entrevistas, os principais

desafios, resultados e percepções relacionados à política de regularização fundiária em núcleos urbanos informais do município.

Metodologicamente, optou-se por uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, por meio de estudo de caso único. Os dados foram coletados a partir de análise documental, dados estatísticos e entrevistas semiestruturadas com técnicos da Prefeitura, da CONDER, da SEDUR e liderança comunitária. A análise foi conduzida com base na técnica de análise de conteúdo, com ênfase na categorização temática.

O trabalho é composto por esta introdução, pelo referencial teórico, com breve contexto histórico do crescimento populacional urbano e da consequente consolidação da informalidade habitacional urbana no Brasil, a implementação legal de políticas públicas urbanas de habitação e regularização fundiária, pela metodologia, pela seção de análise de dados empíricos à luz dos objetivos específicos, e pelas considerações finais, sintetizando os resultados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DA EXPANSÃO URBANA À CRISE HABITACIONAL: BREVE PANORAMA HISTÓRICO DO BRASIL

A urbanização, à primeira vista, corresponde ao processo ou fenômeno de transição da população situada na zona rural para zona urbana (Palen *apud* Vieira Neto, 2011, p. 126). Esse sintético conceito inicial se desdobra em vários aspectos geográficos, transformações econômicas, políticas e sociais que moldam, ao longo do tempo, a configuração das cidades. (Santos, 2023, p. 11).

No período colonial, a cidade era vista como ponto estratégico de fortificação e controle administrativo de onde se irradiava o poder colonizador com vistas à sua perpetuação e exploração econômica. É marcado pelo primeiro sistema fundiário estabelecido no Brasil, no qual não existiam terras particulares, todas pertenciam à Coroa Portuguesa. O Rei Dom João III dividiu o território nacional em 15 (quinze) capitanias hereditárias, em que os donatários eram possuidores, e nessa condição tinham poderes de arrecadação de tributos e gestão administrativa, mas não detinham a propriedade da terra, ou seja, não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificar ou mesmo extinguir a sesmaria. (FAUSTO, 2006, p. 44).

A Proclamação da Independência, em 1822, e o fim do regime de sesmarias, instaurou uma nova dinâmica fundiária. Muito embora, a primeira Constituição

Brasileira, em 1824, tenha garantido o direito de propriedade, não houve maiores disposições sobre o tema, o que só ocorreu em 1850, por meio da Lei de Terras, que estabeleceu a compra como única forma de acesso às terras públicas.

Holston (2013, p. 124) acentua que "a Lei de Terras inaugurou um modelo de exclusão fundiária, transformando a terra em mercadoria e limitando seu acesso às classes populares, perpetuando um modelo socioespacial desigual". A promulgação dessa lei representou um marco no processo de mercantilização das terras públicas, consolidando a concentração fundiária em favor das elites agrárias. Ao mesmo tempo, restringiu o acesso das camadas populares e das populações recém-libertas às áreas de ocupação, perpetuando desigualdades sociais e limitando a possibilidade de inserção desses grupos no espaço fundiário formal.

Dessa forma, durante os posteriores momentos históricos, a despeito do surgimento de diversas políticas públicas, o Brasil experimentou um crescimento populacional e urbano que manteve a maior parte da população alijada do acesso pleno à moradia.

Na década de 70, a população urbana brasileira já era maior que a população rural (IBGE, 2011). Nas grandes metrópoles, a falta de infraestrutura urbana para acomodar as pessoas, a desigualdade de renda, o alto custo dos imóveis combinado ao baixo poder aquisitivo, especialmente entre as classes mais baixas, ocasionaram a formação de favelas e assentamentos informais. A urbanização, nessas localidades, se apresentou como uma "máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente" (Maricato *apud* Pinheiro, 2007, p. 65), ocasionando, uma contrariedade à "utopia da metrópole como oportunidade de ascensão financeira e social para o migrante" (Pinheiro, 2007, p. 65).

Em 2000, a urbanização já havia atingido 81,3% da população total, e em 2010, o percentual chegou a 84,36%. A partir daí, o crescimento populacional passou a ser cada vez mais concentrado nas cidades médias (com população entre 100 mil e 600 mil habitantes), enquanto o crescimento das grandes metrópoles desacelerou (IBGE, 2011). Na atualidade, de acordo com o último Censo (2022), 61% dos brasileiros vivem em áreas urbanas (IBGE, 2025).

2.2 SÍNTESE DA ESTRUTURA NORMATIVA SOBRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Diante desse contexto histórico de expansão urbana desorganizada, a partir do século XX, o ordenamento jurídico brasileiro começou a desenvolver leis voltadas à

regulação da ocupação territorial e à implementação de políticas públicas que garantissem o acesso equitativo à moradia e à vivência nas cidades.

Em 1916, foi promulgado o Código Civil Brasileiro (Lei Federal n. 3.071/1916), que consolidou a concepção da propriedade privada, incluindo disposições sobre posse e usucapião e reforçando a segurança jurídica nas transações imobiliárias (Brasil, 1916). Já no âmbito urbano, o Decreto-lei n. 311/1938 iniciou a definição legal da divisão territorial entre áreas urbanas e rurais, atribuindo aos municípios a competência para delimitar seus perímetros urbanos (Mocci; Leonelli, 2021, p. 69).

A partir da década de 1960, em meio à rápida urbanização e crescente déficit habitacional, surgiram os primeiros programas federais de habitação. A criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, regulamentados pela Lei n. 4.380/1964, estruturou o acesso ao crédito imobiliário, ainda que beneficiando majoritariamente a classe média. Em paralelo, o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966) definiu critérios para a delimitação da zona urbana e instituiu o Imposto Predial sobre o Território Urbano - IPTU, fortalecendo o papel tributário e urbanístico dos municípios. (Mocci; Leonelli, 2021, p. 63).

Em 1973, a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) fortaleceu a segurança jurídica da propriedade urbana e, no final da década, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.677/1979) buscou disciplinar a ocupação do solo, especialmente no que se refere aos loteamentos individuais, representando uma iniciativa de ordenamento urbano, embora limitada à esfera municipal e à gestão de loteamentos específicos (Villaça, 1999, p. 172).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na política urbana brasileira, reconhecendo o direito à moradia como direito social (art. 6º), estabelecendo a função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e, de forma inédita na história constitucional brasileira, incluiu um capítulo específico sobre a política urbana, a ser executada sobretudo pelos municípios, estabelecendo diretrizes claras para o planejamento e desenvolvimento das cidades (Carvalho Filho, 2003, p. 168 e 177).

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal ocorreu com a Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que definiu instrumentos de planejamento urbano, gestão democrática da cidade e promoção da função social da propriedade. Exsurge, então, na forma dessa legislação (art. 2º, I), a noção de direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento

ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001).

Além das políticas de habitação, como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SHNIS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei n. 11.124/2005), bem como do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n. 14.620/2023), a efetivação do direito à moradia e à cidade passou também pela política de regularização fundiária, medida essencial para integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento legal.

Ao lado de todo o arcabouço legislativo que trata da urbanização e da habitação no âmbito brasileiro, atualmente, a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, constitui o principal conjunto de instrumentos da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro, que prevê duas modalidades de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), aplicável aos núcleos urbanos informais, consolidados até 22 de dezembro de 2016, ocupados predominantemente por população economicamente hipossuficiente, assim declarados em ato exarado pelo Poder Executivo Municipal, e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E), utilizada na formalização dos núcleos não enquadrados no REURB-S (Brasil, 2017).

De acordo com o art. 13, § 3º, da Lei 13. 465/2017, a classificação do interesse visa exclusivamente a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e o reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas (Brasil, 2017).

Vê-se que a regularização fundiária, mais do que um instrumento de formalização da propriedade, representa um feixe de procedimentos aptos a concretizar a dignidade humana e o direito à propriedade, à moradia e à cidade.

2.3 DIREITO À CIDADE E À PROPRIEDADE: CONTRAPOSIÇÃO DE PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária urbana constitui um tema fulcral no debate sobre a inclusão social, o direito à cidade e a dinamização econômica, envolvendo diversas perspectivas teóricas sobre o uso, a posse e a propriedade do espaço urbano, entre as quais se observa uma contraposição significativa: de um lado, abordagens que enfatizam o direito dos habitantes ao uso e à transformação do espaço urbano,

independentemente da titularidade registral; de outro, aquelas que ressaltam a importância da segurança jurídica da posse e da titularidade formal como condição para o crescimento econômico.

Henri Lefebvre, em sua obra *Le Droit à la Ville* (1968), propõe uma concepção radical do direito à cidade, defendendo que a urbanização deve ser conduzida pelos interesses coletivos e não apenas pelos imperativos do mercado. Para ele, a cidade moderna tem sido produzida de maneira desigual, promovendo a segregação social e espacial, o que resulta na exclusão das populações marginalizadas. Lefebvre afirma que o direito à cidade é, antes de tudo, um direito de transformar e reinventar o espaço urbano de forma participativa, garantindo o acesso pleno aos recursos urbanos (Lefebvre, 2001, p. 107).

Já em *La Production de l'Espace*, Lefebvre centraliza a ideia de que o espaço não é neutro nem estático, mas é produzido socialmente com base em tensões e relações de poder. A produção do espaço é moldada por três dimensões dialeticamente articuladas, o espaço percebido, o espaço concebido e o espaço vivido, que juntos constituem as relações sociais traduzidas no urbano (Alves, 2019).

O espaço percebido corresponde à realidade cotidiana, ou seja, à prática social. O espaço concebido ou de representação está ligado às relações de produção, ao conhecimento, ao planejamento, à ordem instituída. Por fim, a dimensão do vivido se relaciona com o lado clandestino e subterrâneo da vida social, bem como à arte, quando esta tem a potência da subversão, não se define como um código do espaço, mas como um código dos espaços de representação (Alves, 2019).

Essa tríade é visualizada na REURB: os moradores experimentam o espaço (percebido), os técnicos e autoridades planejam e formalizam (concebido) e as comunidades vivem, apropriam e reinterpretam esse espaço (vivo). A regularização fundiária, nesse sentido, deve mediar essas três instâncias, em vez de privilegiar apenas o espaço concebido, isto é, a formalização legal.

Em contraste, Hernando de Sotro, em "*O Mistério do Capital - Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*", argumenta que a chave para o progresso econômico dos países em desenvolvimento está na formalização da propriedade privada. Segundo ele, as populações de baixa renda já possuem riqueza, mas está bloqueada na informalidade, sem títulos legais que possam ser usados como garantias para crédito e investimentos. Para Sotro (2019, p. 69), a solução é regularizar a posse dos imóveis e integrá-los ao mercado

formal, permitindo que os indivíduos utilizem esses ativos como capital produtivo, pois "a falha essencial do mundo em desenvolvimento não é a falta de riqueza, mas a incapacidade de transformar ativos em capital".

De acordo com Junqueira (2003, p. 51), Sotelo argumenta que, em grande parte dos países do chamado Terceiro Mundo e nas antigas nações do bloco socialista, o processo de representação jurídica da riqueza — que ele denomina *efeito propriedade* — é precário ou inexistente, o que mantém muitos bens na condição de “capital morto”, sem capacidade de integração à economia formal. Nos países desenvolvidos, por sua vez, cada parcela de terra, construção, equipamento ou estoque está vinculada a um documento de propriedade, que materializa um complexo mecanismo jurídico e econômico responsável por conectar esses ativos ao sistema produtivo. Esse mecanismo oculto constitui, em sua visão, o verdadeiro “mistério do capital”.

Sob essa ótica, infere-se que a falta de documentação formal de imóveis em assentamentos informais não apenas restringe a segurança jurídica dos ocupantes, mas também limita sua capacidade de acessar crédito, investir em melhorias e participar de forma ativa do mercado imobiliário. Logo, a regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S constitui um mecanismo capaz de dissolver esse “mistério da propriedade ausente”, transformando ocupações informais em bens legalmente reconhecidos. Trata-se de uma política urbana estratégica, pois não apenas regulariza propriedades, mas também ativa um ciclo de confiança, investimento e valorização econômica, cumprindo o papel de integrar os cidadãos de baixa renda ao mercado formal.

A oposição entre Lefebvre (2001) e Sotelo (2019) está na concepção de cidade e propriedade. Enquanto Lefebvre defende que a cidade deve ser um bem comum gerido coletivamente, visando ao bem-estar social e à equidade urbana, Sotelo (2019) argumenta que a solução para a pobreza urbana está na incorporação dos assentamentos informais ao sistema capitalista formal, garantindo títulos de propriedade e promovendo o crescimento econômico. Essa divergência revela duas visões distintas sobre a função social da cidade: uma baseada no direito coletivo de transformar o espaço urbano e outra na formalização da propriedade como via de inclusão econômica.

3 NOTAS SOBRE ABORDAGENS DA REURB-S NA BAHIA ENTRE 2017 E 2023

A Bahia é a quinta maior unidade federativa brasileira em extensão territorial e o quarto estado mais populoso do Brasil, ficando atrás somente de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (IBGE, 2025). Diante de um território tão densamente habitado, a demanda por moradia e sua consequente regularização imobiliária acomete diversas localidades, sobretudo por possuir quatrocentos e dezessete municípios. Logo, incontestemente a existência de núcleos urbanos informais em várias dessas municipalidades e a premente necessidade de realização de REURB-S.

Observa-se que algumas cidades, inclusive pequenas, já realizaram regularização fundiária urbana de interesse social. Numa análise da REURB-S no Território de Identidade do Sisal, especificamente nos municípios de Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente, observa-se que, no período de 11 de julho de 2017 ao primeiro semestre do ano de 2022, os municípios de Cansanção, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue e Tucano possuem projeto de regularização fundiária em andamento, com destaque para a experiência de Cansanção, que possui quinhentas unidades imobiliárias regularizadas, e Queimadas com aproximadamente 100 (cem) títulos de legitimação fundiária registrados (Costa; Monteiro, 2022, p. 209).

Com a Lei n. 13.465/2017, o Município é responsável pelo processo administrativo de regularização fundiária referente aos núcleos urbanos informais, que culmina na certidão de regularização fundiária (CRF) e subsequente início do procedimento registral das medidas de regularização fundiária, assumindo, portanto, o protagonismo desta política pública fundiária.

Como consequência, a implementação da REURB-S na Bahia depende significativamente da iniciativa dos gestores municipais e requer o engajamento das administrações locais. A falta de obrigatoriedade legal para a execução da REURB-S resulta em disparidades na regularização fundiária entre os municípios baianos (Costa; Monteiro, 2022, p. 209).

Nesse sentido, a implementação da REURB-S não é realizada de maneira uniforme entre os municípios baianos, existindo cidades, como Ilhéus, de porte médio, em que o instituto não foi concretizado, desde a promulgação da Lei n. 13.465/2017 até o ano de 2023. E portanto, optou-se por realizar a presente pesquisa em Vitória da Conquista, haja vista não terem sido identificados trabalhos acadêmicos sobre o tema.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa, de caráter descritivo, tem como objetivo geral analisar a existência de implementação da regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S no município de Vitória da Conquista, estado da Bahia, após a promulgação da Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, até o ano de 2023.

O estudo visa compreender a implementação da REURB-S no âmbito municipal, observando tanto os aspectos normativos e institucionais quanto os efeitos concretos sobre os territórios populares informalmente ocupados. A abordagem quantitativa viabilizou verificar a quantidade real de imóveis regularizados e a abordagem qualitativa permitiu captar os sentidos atribuídos pelos atores institucionais e comunitários às ações de regularização, bem como identificar os entraves, avanços e percepções envolvidas no processo.

Para tanto, foram perseguidos os seguintes objetivos específicos abaixo mencionados: identificar o procedimento técnico e administrativo adotado; Identificar a quantidade de unidades imobiliárias regularizadas e a amplitude territorial dos espaços onde foi feita a REURB-S; investigar as estratégias institucionais empregadas pela municipalidade na efetivação da REURB-S em conjunto com os órgãos estaduais CONDER e SEDUR; e elencar, a partir da análise empírica de documentos e entrevistas, os principais desafios, resultados e percepções relacionados à política de regularização fundiária em núcleos urbanos informais do município.

Para atingir o objetivo geral e os objetivos específicos outrora delineados, os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e literatura especializada sobre o município conquistense, bem como foi feita análise de leis e documentos existentes em sítios eletrônicos institucionais, bem como entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro foi dividido em blocos temáticos.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Vitória da Conquista é considerado o terceiro maior município do estado da Bahia, com uma densidade demográfica de 113,97 habitantes por quilômetro quadrado. Do total desta população, 90,17% da população reside na zona urbana (IBGE, 2025).

Sua crescente expansão urbana, impulsionada pela atração de novos moradores em busca de melhores condições de vida, tem gerado uma urbanização periférica marcada por irregularidade fundiária. A ocupação espontânea ou doação pelo Poder Público Municipal de terrenos sem a devida titulação e infraestrutura consolidou uma série de assentamentos precários, cujo reconhecimento formal se torna um desafio para a administração municipal.

5.1 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E TÉCNICOS PARA A REALIZAÇÃO DA REURB-S EM VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA

Além de estar fundamentada na legislação federal, a implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) em Vitória da Conquista também utiliza, complementarmente, a Lei Municipal n. 1.186, de 18 de novembro de 2003, que institui a Política de Habitação Popular no Município de Vitória da Conquista, cria o Programa, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências.

Esta referida lei municipal instituiu a regularização urbanística e fundiária de assentamentos e ocupações das áreas públicas do município, consolidados até a data da Primeira Conferência Municipal de Habitação Popular, ocorrida entre os dias 17 e 19 de maio de 2002, totalizando 11 (onze) áreas ocupadas irregularmente em gestões anteriores e cinco assentamentos do Programa de Habitação Popular.

No âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, a REURB é realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDES), a qual, além de promover políticas públicas para pessoas em vulnerabilidade social (idosos, crianças, LGBTQIA+, mulheres, entre outros), também possui uma Diretoria de Habitação Social (DHIS), subdividida em Cadastro de Habitação, Coordenação de Regularização Fundiária, Coordenação de Programas e Projetos Habitacionais.

Conforme entrevista realizada com a pessoa responsável pela coordenação de Regularização Fundiária do município de Vitória da Conquista, o procedimento é feito de acordo com a análise de viabilidade técnica, observando as áreas previstas no Anexo I da Lei Municipal n. 1.186/2003. Também é levada em consideração a adesão da comunidade local. Desde o início até a entrega da certidão, o processo dura em média de 90 (noventa) a 180 (cento e oitenta) dias. Esse tempo varia de acordo com a disponibilidade e regularidade da documentação necessária.

Por meio de uma ação integrada entre os diversos setores da própria SEMDES, anteriormente elencados, que efetuam o cadastro social, o suporte de atendimento às demandas do Minha Casa Minha Vida e o suporte de regularização fundiária, são identificadas as áreas passíveis de regularização. Além desta identificação de área, os documentos recebidos passam por uma triagem e análise técnica, até a concessão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), de acordo com cada caso concreto.

Segundo o coordenador do setor de Regularização Fundiária da Diretoria de Habitação Social (DHIS) do município, até 2016, a regularização fundiária não fazia parte da agenda municipal, sendo feita de forma esporádica e pontual. Em 2017, foi instituído o Programa Morar Legal, que não é objeto de legislação local, mas apenas um programa de governo. Por meio dele, é feita a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), cujos custos são suportados por recursos próprios do município.

Inicialmente, efetua-se o levantamento topográfico e identifica-se o núcleo urbano informal (NUI). A declaração de NUI é feita mediante decreto publicado em diário oficial, o que confere transparência ao ato. Em seguida, é feita ampla divulgação da realização da regularização fundiária no NUI, convidando, por meio de mobilização social, a exemplo da divulgação por carro de som, os munícipes para realização de cadastro socioeconômico e atualização de dados, mediante visitas às casas e reuniões com a comunidade local, inclusive por suas associações representativas. De acordo com o órgão municipal, o representante de um loteamento regularizado e os próprios órgãos estaduais, a veiculação de chamado da população por meio de carro de som surte excelentes efeitos na conclamação dos munícipes para a realização da plenária.

Então, faz-se a análise dos cadastros, caso necessário, o cadastro físico, mediante visita às casas para medição e caracterização do imóvel, emitido parecer jurídico, e o processo é direcionado à Secretária Municipal de Finanças (SEFIN), para realização da Inscrição Municipal. Após a publicação, as CRF's ou CDRU's são encaminhadas para o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. Finalmente, ocorre a realização da cerimônia de entrega das certidões às famílias contempladas, sem nenhum custo para o cidadão.

5.2 ÁREAS E UNIDADES IMOBILIÁRIAS REGULARIZADAS EM VITÓRIA DA CONQUISTA ENTRE 2017 E 2023

No período compreendido pela pesquisa, foram encontrados os resultados doravante delineados, em termos quantitativos, destacando-se o número de unidades imobiliárias regularizadas e o seu local, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Descrição da quantidade de imóveis objeto de REURB-S em Vitória da Conquista – BA entre 2017 e 2023

Ano	Local	Imóveis regularizados	Natureza do título
2017	Bruno Bacelar	210	CDRU
2017	Henriqueta Prates	476	CDRU
2017	Recanto das Águas	197	CDRU
2018	Renato Magalhães	838	CRF
2018	Parque da Colina	602	CRF
2018	Vila América (Etapa I)	1.401	CRF
2019	Vila América (Etapa II)	840	CRF
2020	Henriqueta Prates	673	CRF
2021	Renato Magalhães	721	CRF
2023	Nova Cidade	505	CRF
2023	Parque da Colina (Etapa II)	81	CRF
2023	Recanto das Águas	284	CRF
2023	Vila América (Etapa III)	524	CRF
Total geral de unidades regularizadas:		7.352	

Fonte: elaborada pela autora, conforme dados disponibilizados pelo Ofício de Registro de Imóveis de Vitória da Conquista.

Ressalte-se que não foi necessária a implantação de equipamentos públicos ligados à infraestrutura, tendo em vista que nesses assentamentos já havia escolas, postos de saúde e obras de infraestrutura urbana oriundas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

5.3 A ATUAÇÃO DA MUNICIPALIDADE EM CONJUNTO COM ÓRGÃOS ESTADUAIS NA EFETIVAÇÃO DA REURB-S

O Estado também atua, ainda que de forma mínima, tendo em vista o titular da política pública ser o município, na realização da REURB-S, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

De acordo com a pessoa responsável pelo setor de regularização fundiária urbana, no Plano Plurianual (PPA) 2023, foi criado o Bahia Regulariza, e ao invés de se basear necessariamente em número de unidades, as metas passaram a ser estimadas em áreas de abrangência.

Por meio do termo de cooperação técnica, o Bahia Regulariza qualifica os municípios a realizar regularização fundiária urbana de interesse social, mediante capacitação de equipe, suporte técnico na parte de georreferenciamento e na parte de cadastro social.

No âmbito de Vitória da Conquista, o município não realizou termo de cooperação técnica e a principal barreira atribuída a esse fato é a questão política. Assim, a atuação do Bahia Regulariza derivou de uma demanda da própria comunidade do Vila Serrana II. A partir do pleito comunitário ao Estado, pois o terreno onde se situa o Vila Serrana era de domínio da URBIS, o Bahia Regulariza participou do Novo PAC e angariou R\$ 1.000.000,00 para a realização da REURB-S na localidade.

Ainda na esfera estadual, a CONDER também realiza procedimento de REURB quando são realizadas obras de infraestrutura decorrentes de recursos provenientes do PAC. De acordo com a representante da Coordenação de Regularização Fundiária (COREF,) em Vitória da Conquista, a CONDER ainda não realizou REURB-S, mas possui um projeto para tanto, no bairro Pedrinhas/Cruzeiro, fruto do projeto municipal PRO MORADIA. Até o presente momento, primeiro semestre de 2025, já foi concluído o levantamento topográfico e planialtimétrico, em 2023, na área, que foi desapropriada e deixou de pertencer à igreja católica, passando a CONDER a ter a imissão na posse.

A pretensão é regularizar 2.500 unidades imobiliárias, no entanto, será feita a REURB-S a cada 500 unidades em média, por quadras. A próxima etapa após o levantamento topográfico é a mobilização comunitária para realização de uma plenária, na qual é explicado o procedimento aos munícipes e feito o chamamento da comunidade para a realização do cadastro físico, visita às casas para sua descrição precisa, e o cadastro social.

Uma vez que é o município o detentor da competência para emitir as CRF's, se ele injustificadamente não o fizer, tanto a SEDUR quanto a CONDER poderão recorrer ao Poder Judiciário para pleitear a conclusão do procedimento.

5.4 DESAFIOS E PROJEÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA REURB-S EM VITÓRIA DA CONQUISTA

Durante a implementação da REURB-S, um dos principais desafios tem sido a questão documental e o estabelecimento da cadeia sucessória. Verificada não apenas no Vila América, os documentos de posse ou a identificação de como o imóvel foi passando precariamente de uma pessoa para outra é um problema percebido pelo registrador de imóveis, pelo representante da coordenação municipal de regularização fundiária e pelo representante da associação de bairro.

Um aspecto negativo a ser observado é que o grande volume de registro de títulos não tinha nenhum ressarcimento, em que pese o cartório demandasse uma equipe para trabalhar nessa atividade, isto é, não havia reposição aos cartórios de imóveis pelos atos gratuitos no âmbito da REURB-S. Entretanto, por meio da lei estadual n. 14.806, de 26 de dezembro de 2024, foi criado um mecanismo de compensação denominado Fundo Especial de Compensação da Regularização Fundiária de Interesse Social (FEURB), a fim de fortalecer a governança e a atuação dos registradores de imóveis na regularização fundiária de interesse social.

Embora não se tenha relatos de que a REURB-S realizada pelo município carece de recursos financeiros, o representante do município, ao ser entrevistado, ressaltou que, ao longo do tempo, a equipe de trabalho que realiza a REURB-S foi reduzida, sobretudo depois da pandemia e em decorrência da aposentadoria de alguns servidores municipais.

Outro problema observado foi a defasagem do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Vitória da Conquista – Bahia, a Lei Complementar Municipal n. 1.385/2006, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2007. Segundo o art. 40, §3º da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o PDDU deve ser revisto a cada dez anos e, no período de 2017 a 2023, recorte temporal desta pesquisa, o plano permanecia desatualizado. Após quase 17 anos de vigência, o PDDU não mais se coaduna com a realidade da cidade conquistense e algumas áreas podem estar fora do planejamento de regularização fundiária, devido à falta de atualização da previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da

demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) e pelo fato de que áreas atualmente urbanas, ainda são consideradas pela lei como zona rural. Aparentemente, esta questão está parcialmente solucionada com a recente aprovação do PDDU, no final de 2024.

No que se refere às projeções futuras da REURB-S por parte do município, foi informado que o Conjunto da Vitória está em processo de regularização fundiária, na etapa de mobilização da comunidade local para atualização de dados e cadastro socioeconômico. Já as localidades Alto da Boa Vista, Bruno Bacelar, Cidade Modelo, Corredor da Felícia, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora de Lourdes, Alto da Boa Vista, Bruno Bacelar, Cidade Modelo, Corredor da Felícia, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora de Lourdes estão na fase de levantamento topográfico e documental para a realização da regularização fundiária urbana.

Outro aspecto relevante é que o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social foi reativado em 10 de agosto de 2023 e, em 07 de novembro do mesmo ano, aprovou o Plano Municipal de Regularização Fundiária de Vitória da Conquista na Bahia (BA), que descreve as condições necessárias para a implantação de medidas técnicas, administrativas e jurídicas para a efetivação da regularização fundiária, nos próximos 24 meses, em áreas de ocupações e assentamentos já consolidados no Município, sendo 17 ocupações e 13 assentamentos.

O documento elenca instrumentos normativos relacionados à regularização fundiária, tanto na esfera federal quanto municipal, os quais fundamentam o trabalho que será realizado pelo Município; diretrizes e objetivos do que se propõe executar; escolha do instrumento jurídico que melhor se adeque à realidade dos assentamentos e ocupações, bem como às necessidades dos moradores das áreas que serão regularizadas; caracterização das áreas a serem trabalhadas nos próximos meses; plano de ação para se atingir o que se propõe; e monitoramento e avaliação das ações.

No que se refere ao custeio da regularização fundiária, em 2023, o Município apresentou proposta para recebimento de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (Portaria MCID 1.273 de 06 de outubro de 2023), com vistas a fomentar a REURB-S no Conjunto da Vitória, Alto do Bruno Bacelar, Nova CAP e Vila União, tendo sido contemplado com aproximadamente R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

6 CONCLUSÕES

Conforme analisado, constatou-se que Vitória da Conquista apresenta características urbanas que revelam a convivência entre áreas plenamente formalizadas e núcleos informais carentes de titulação e infraestrutura. Apesar de sua importância regional e populacional, o município manifesta traços típicos da urbanização excludente, evidenciada em ocupações precárias resultantes da ausência histórica de uma ação estatal estruturante, capaz de articular desenvolvimento urbano, infraestrutura e direito à moradia.

A análise empírica permitiu também identificar que a execução da REURB-S em Vitória da Conquista enfrenta entraves relacionados à burocracia administrativa, sobretudo em razão da necessidade de comprovar a cadeia sucessória da posse dos imóveis, da fragilidade de articulação entre os entes federativos e da discricionariedade política. Constata-se, portanto, que a efetividade da política pública depende diretamente da vontade política, do engajamento institucional e da participação social.

Os dados coletados demonstram ainda que a REURB-S possui potencial para gerar impactos significativos no desenvolvimento urbano e social do município, ao possibilitar a inserção dos imóveis regularizados na economia formal, ampliar a arrecadação tributária municipal e melhorar o acesso a serviços públicos essenciais. A titulação dos imóveis, sobretudo quando realizada em nome da mulher, como previsto em lei, contribui adicionalmente para a promoção da equidade de gênero e para o fortalecimento da cidadania.

Nesse contexto, verificou-se que o município se encontra em fase inicial de estruturação institucional voltada à regularização fundiária, carecendo de avanços em termos de normatização local, integração intersetorial e fortalecimento da capacidade técnica. Embora tenham sido identificadas experiências de REURB-S no período analisado, é fundamental que o poder público municipal assuma um maior protagonismo no planejamento e na execução da política, assegurando o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a política urbana nacional.

Ademais, os dados evidenciam que a descontinuidade administrativa, a burocracia excessiva e a ausência de planejamento urbano integrado dialogam com a tese *lefebvriana* de que a cidade moderna é construída sob uma racionalidade técnica que privilegia a funcionalidade e o controle em detrimento das necessidades reais dos habitantes das periferias urbanas. A REURB-S, nesse sentido, ainda se

apresenta mais como uma política de regularização territorial do que como uma estratégia de transformação social e emancipação urbana.

Diferentemente da teoria de Sotto (2019), que pressupõe a titulação como suficiente para promover a inclusão econômica, os achados indicam que os efeitos esperados de inserção financeira e valorização econômica não se materializam de forma imediata, especialmente quando não acompanhados de políticas complementares de urbanização, infraestrutura e serviços públicos. Essa constatação reforça a crítica de que a propriedade formalizada, de maneira isolada, não assegura o acesso à cidadania plena, conforme alerta Lefebvre.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a restrição temporal dos dados coletados, o que impossibilitou uma avaliação longitudinal mais ampla da efetividade da REURB-S. Além disso, a ausência de informações consolidadas sobre todos os núcleos urbanos informais do município, aliada à inexistência de um sistema municipal de dados georreferenciados, dificultou o mapeamento integral das áreas passíveis de regularização. A limitação do número de entrevistas realizadas, embora compensada pela diversidade dos perfis institucionais, também restringiu a amplitude da percepção social acerca dos efeitos concretos da política.

Em pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso aprofundados em núcleos específicos, já regularizados ou em processo de regularização, de modo a verificar os efeitos concretos da REURB-S sobre a qualidade de vida da população beneficiária. Recomenda-se, ainda, o monitoramento da efetividade dos títulos emitidos, com especial atenção à permanência das famílias nos imóveis regularizados, à valorização imobiliária e ao acesso a financiamentos e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ABELHA, André. **Lei 13.465/17 (Parte VI): desmistificando a Reurb**. Migalhas, Migalhas de peso, 4 set. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/264717/lei-13-465-17--parte-vi---desmistificando-a-reurb>. Acesso em: 05 nov. 2024.

ALVES, Glória da Anunciação. A produção do espaço a partir da tríade lefebvriana concebido/percebido/vivido. **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 23,

n. 3, p. 551–563, 18 out. 2019. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2019.163307. Disponível em: <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/163307/159118>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRANCO, Ana Paula. Falta de escritura atinge mais de 40 milhões de imóveis; veja o que fazer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2023. Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/falta-de-escritura-atinge-mais-de-40-milhoes-de-imoveis-veja-o-que-fazer.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 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, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6. n 23, p. 169-185, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_168.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

COSTA, Joany Gracielle Silva; MONTEIRO, Augusto César de Oliveira. **A regularização fundiária urbana e a teoria do patrimônio morto: análise de experiências na região sisaleira da Bahia**. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Salvador, v. 24, n. 3, p. 182-213, set./dez. 2022.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2006.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 1950/2010: população por situação de domicílio (população presente e residente). In: IBGE. **Séries Históricas e Estatísticas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91>. Acesso em: 21 jul. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Distribuição da população por situação de domicílio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Cidades]. 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/panorama>. Acesso em: 21 jul. 2025.

JUNQUEIRA, José Ricardo Cardoso de Mello. Resenha: o mistério do capital de Hernando de Soto. **Revista Informações Econômicas**, São Paulo, v.33, n.3, mar. 2003. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ie/2003/ESPECIAL-MAR-2003.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, p. 21-33, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2025.

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 61-80, jul./dez. 2021.

PINHEIRO, Karisa. Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador - v. 9, n. 15, 61-68, 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SOTTO, Hernando de. **O mistério do capital**: porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2019.

VIEIRA NETO, José. O fenômeno da urbanização no Brasil e a violência nas cidades. **Espaço em Revista, Catalão**, v. 13, n. 2, p. 125–149, jul./dez. 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 170-243.