

II Conferencia y Reunión de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad

Taller Gobernanza de la Tierra

Ciudad de Panamá, Panamá

Avaliação da governança fundiária para o desenvolvimento contemporâneo de áreas em urbanização no Brasil

Diego Alfonso Erba

8 514 877 km²
5570 municipios



Avaliar a governança fundiária ➡ entender o pacto federativo entre União, Estados e Municípios.

Governança na prática duas frentes:

- a definição de políticas urbanas que estabelecem normas definidas no plano diretor e na regulação do crescimento das cidades, que limitam e orientam as formas de usar e edificar a terra urbana,
- garantia da segurança jurídica na posse por meio da política pública de regularização fundiária.

Legislação vigente ➡ gama de direitos dos indivíduos e dos grupos, atuação do poder público é lenta.

Há posse sem propriedade e propriedade sem posse ➡ a posse é hereditária.

Já praticamente não há mais hipotecas ➡ Alienação Fiduciária.

A questão de gênero está em vias de superação no Brasil.

Conflitos relacionados com a terra:

- posse e sua reintegração,
- discussão a gestação e modificação dos planos diretores,
- contestações pela determinação dos valores de desapropriação.

A política fundiária tem três dimensões fundamentais: a urbanística, a ambiental e a fundiária.

A dimensão urbanística ➡ avanços com o Estatuto da Cidade e com a regulamentação de instrumentos.

A dimensão ambiental ➡ arcabouço da legislação ➡ avanços significativos ➡ licenciamentos mais exigentes.

Problema remanescente ➡ licenciamento urbanístico e o ambiental se realizam em níveis governamentais ➡ incide no aumento do diâmetro do círculo da informalidade.

Principais fatores que levam à informalidade:

A falta de políticas públicas de prevenção, o alto valor da terra, a pobreza, a rápida migração, a falta de fiscalização.

Estratégias ➡ segurança da propriedade, infraestrutura e/ou habitação, nem sempre são simultâneos.

Fortalecimento da governança fundiária ➡ fortalecimento do município, promotor desta política pública.

Cartórios de Registro de Imóveis se orientam para a unificação ao longo do país.

1 Contexto geral da governança no Brasil

Lacunas	<p>A componente fundiária:</p> <ul style="list-style-type: none">o território não é elemento de elemento aglutinante, de articulação,o território não se encontra completamente descrito na cartografia de detalhe, nos bancos de dados cadastrais, nos registros de imóveis públicos e privados.
Avanços	<p>Políticas setoriais de saneamento, mobilidade, e sobre tudo de habitação – PMCMV, foram fragmentadas e desarticuladas.</p> <p>Marco legal federal: Estatuto da Cidade - EC; no Provimento Nº 44/2015 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, e o Decreto Nº 8.764/2016 definem um arcabouço institucional que possibilita que o planejamento urbano e a regularização fundiária possam ser implementados.</p>
Desafios	<p>Governos locais: superar a sua fragilidade e falta de capacidade institucional para executar as políticas urbana e/ou das ações de regularização fundiária, concretizar os planos diretores, atualizar os dados e reestruturar os cadastros sob o modelo multifinalitário.</p> <p>Executar a política em um ambiente de cooperação interfederativa, pois carece-se de sistemas e programas que permitam a construção de políticas públicas alinhadas entre União, estados e municípios.</p>

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Tipologia dos direitos à terra e aos edifícios e processos associados

Direito de propriedade

Posse

Direito de superfície

Condomínio

Zonas especiais de interesse social

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Tipologia dos direitos à terra e aos edifícios e processos associados

ZEIS 1 ... áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social...

ZEIS 2 ... lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social ...

ZEIS 3 ... áreas com imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas ... com interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

ZEIS 4 ... são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas

ZEIS 5 ... lotes ou conjunto de lotes (preferencialmente vazios ou subutilizados), situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas ... com interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular ...

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Cenário institucional Federal

Ministério das Cidades - MCidades

Conselho das Cidades - ConCidades

Ministério de Meio Ambiente - MMA

Ministério de Integração Nacional - MI

Agencia Nacional de Aguas – ANA

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Caixa Econômica Federal

Secretaria do Patrimônio da União - SPU

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Corregedoria Nacional de Justiça

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Cenário institucional Estadual

Secretarias estaduais (habitação ou das cidades - gestão metropolitana)

Corregedoria de Justiça

Cartórios de Registros de Imóveis

Cenário institucional Municipal

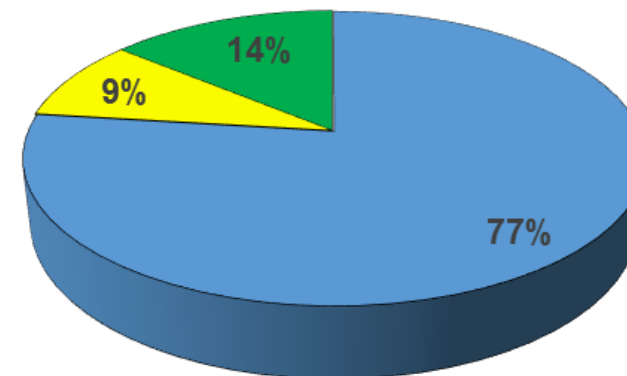
Secretarias (Planejamento, Fazenda, Meio Ambiente, Habitação...)

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Marco de políticas para a área fundiária

Municípios que contam com legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia

Não	4.284
Sim, com legislação específica	503
Sim, como parte integrante do Plano Diretor	782



- Não
- Sim, com legislação específica
- Sim, como parte integrante do Plano Diretor

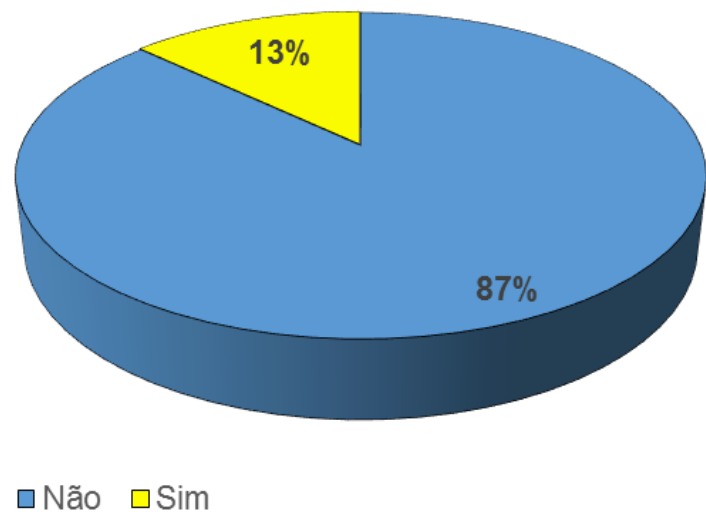
Fonte: IBGE, MUNIC 2015

diegoerba@gmail.com

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Marco de políticas para a área fundiária

Municípios que fazem parte de um consórcio público na área de desenvolvimento urbano



Tipos de consórcio público na área de desenvolvimento urbano



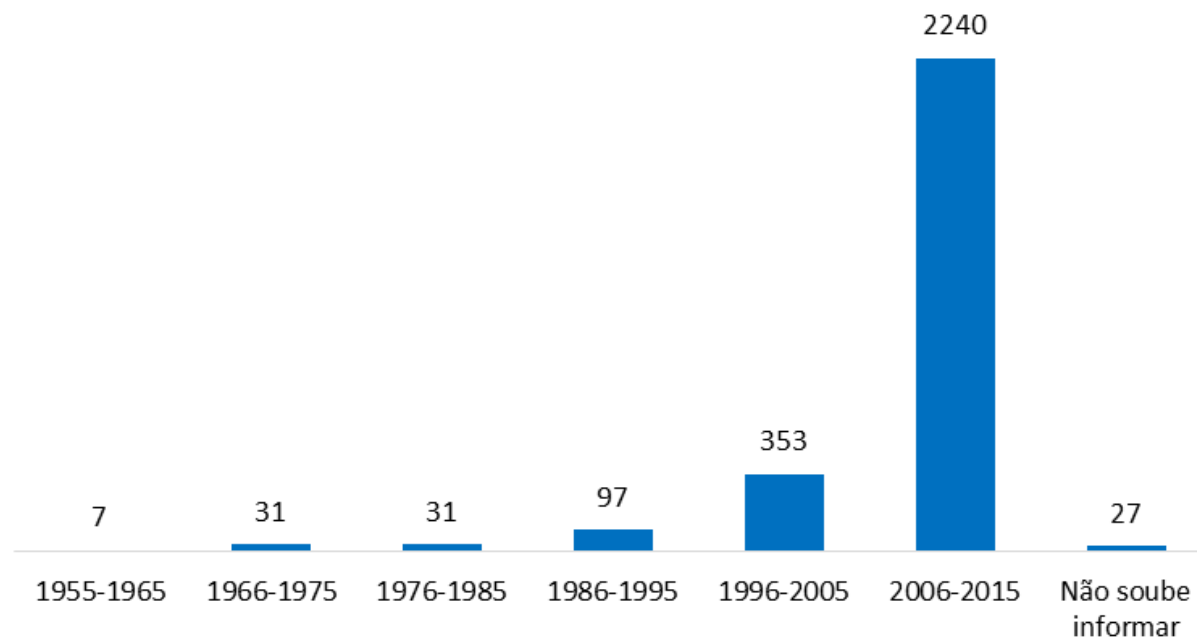
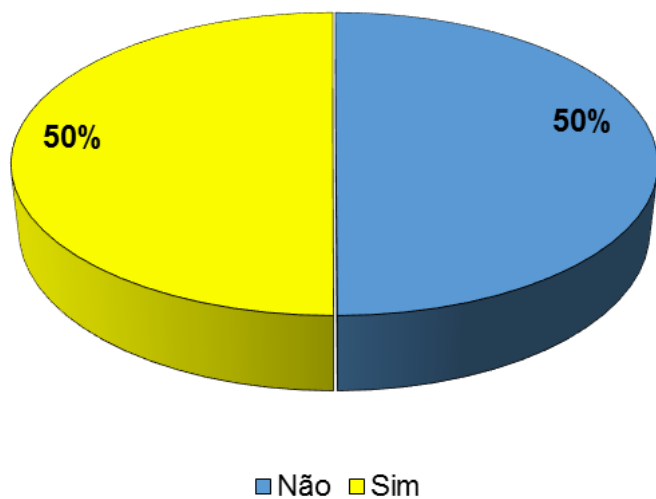
Fonte: IBGE, MUNIC 2015

diegoerba@gmail.com

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Marco de políticas para a área fundiária

Municípios que contam com Plano Diretor e ano de criação



Fonte: IBGE, MUNIC 2015

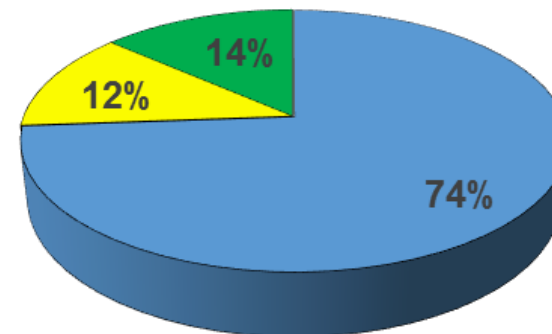
diegoerba@gmail.com

2 Informações básicas sobre governança fundiária no Brasil

Marco de políticas para a área fundiária

Municípios que contam com legislação sobre regularização fundiária

Não	4.113
Sim, com legislação específica	695
Sim, como parte integrante do Plano Diretor	761



- Não
- Sim, com legislação específica
- Sim, como parte integrante do Plano Diretor

Fonte: IBGE, MUNIC 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Políticas públicas

Não existe um sistema de informação nacional que permita uma avaliação integral das políticas



há transparência (ex-pós)

Municípios: orçamentos estruturados e disponibilizados para a sociedade,
comparação com os benefícios é difícil

3 Avaliação da governança fundiária

Direitos à terra e imóveis

Controle da propriedade no Brasil se dá nos Cartórios de Registro de Imóveis

Situação mais vulnerável é a da posse nova (< de ano e um dia)



titulação no nome das mulheres em projetos habitacionais e de regularização fundiária.

“O condomínio é a mãe de todas as rixas desde a época dos romanos, justamente pela indefinição da propriedade individual que é quase uma exigência cultural”. Dr. Sergio Jacomino

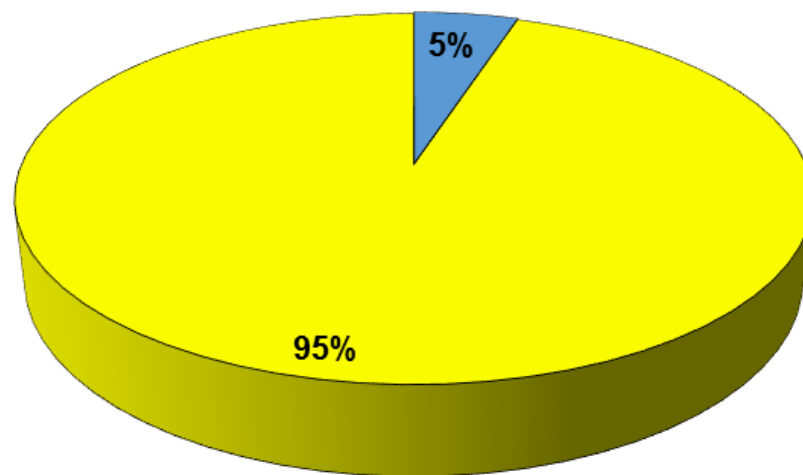
Direitos coletivos sobre áreas urbanas efetivamente podem ser cadastrados.

Ocupantes em composses sempre puderam usucapir coletivamente.

3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Municípios que declaram ter algum tipo de cadastro



■ Não ■ Sim

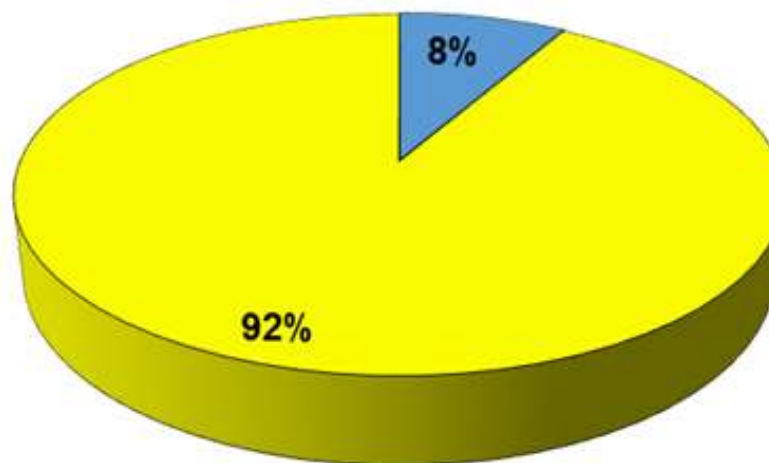
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Municípios que têm cadastro territorial informatizado



■ Não ■ Sim

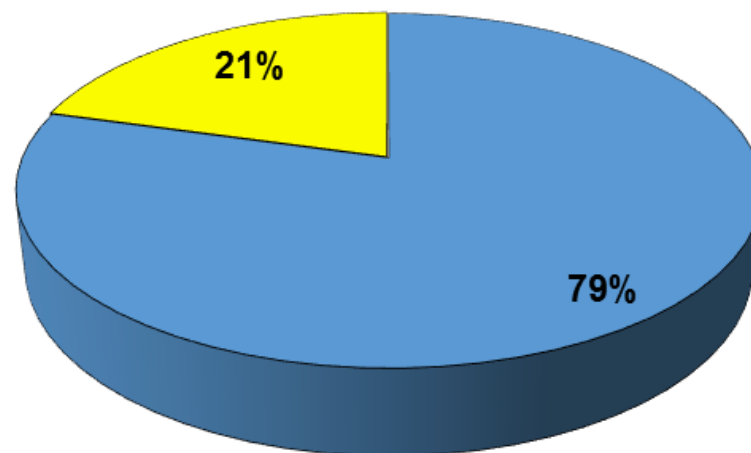
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Disponibilidade de base cartográfica digital(izada) nos municípios



■ Não ■ Sim

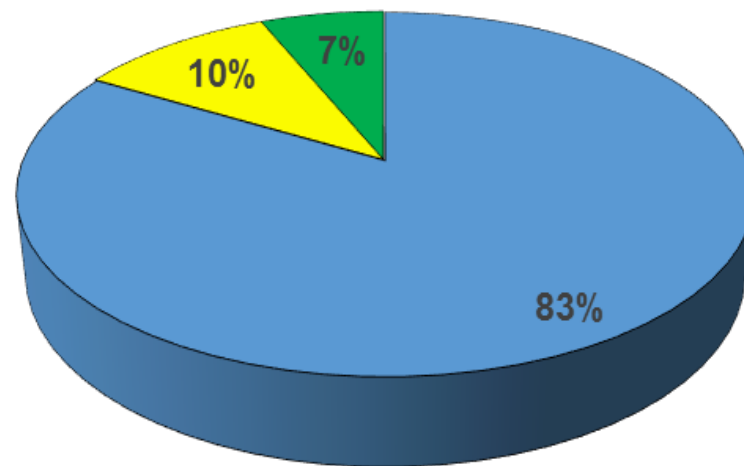
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Disponibilidade de SIG nos municípios



■ Não ■ Sim ■ Não sabe informar

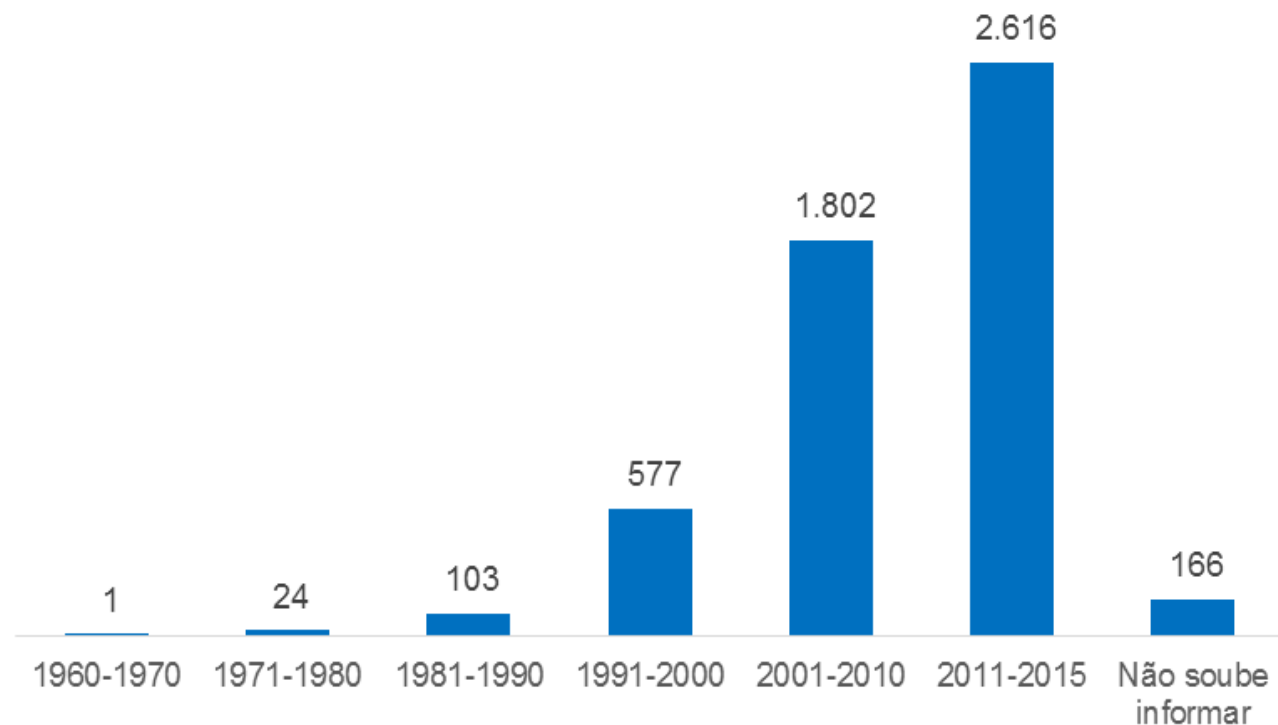
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Período da última atualização do cadastro territorial



92% dos municípios têm tecnologia digital, sem padrões (Diretrizes do CTM)

IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

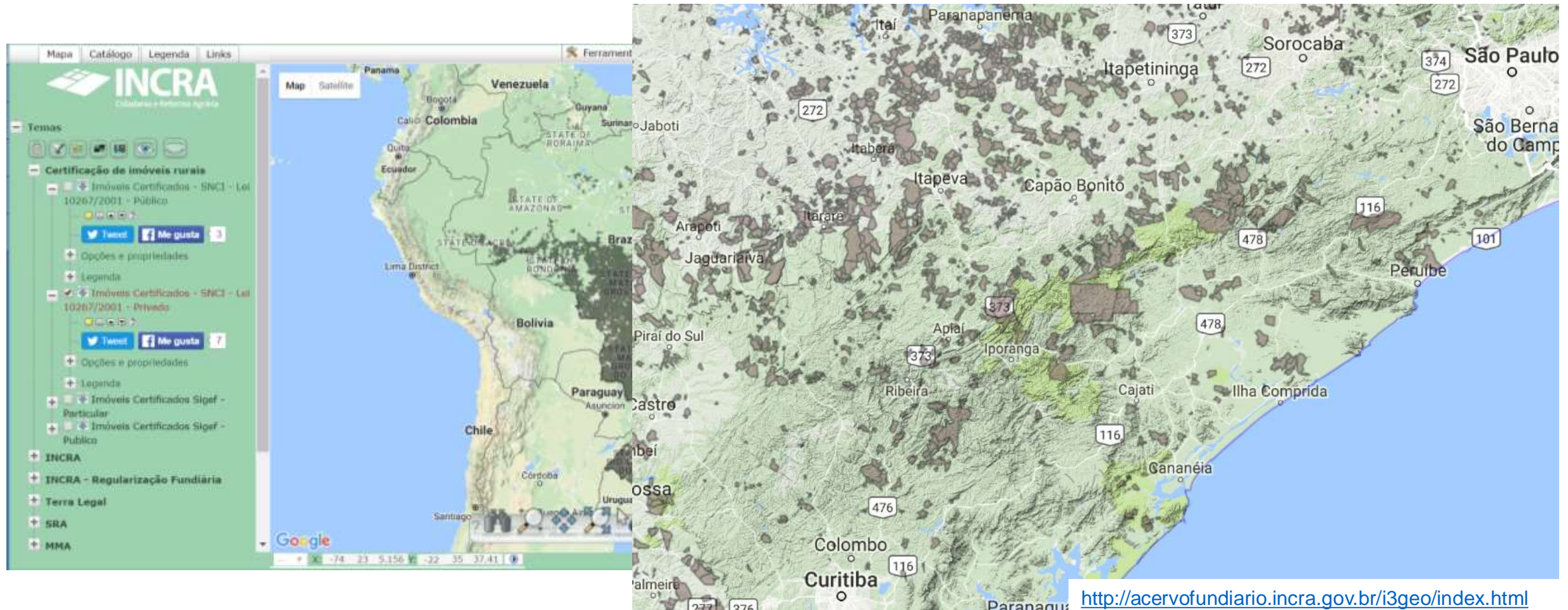
Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Cadastro Rural

Órgão	No Imóveis	Hectares
Imóveis certificados pelo INCRA ¹	170.317 ²	110.070.587
Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR ³	5.498.505	605.387.746
Censo agropecuário de 2006 ⁴	5.175.489	329.941.393
Cadastro Ambiental Rural - CAR (segundo o SFB) ⁵	3.242.343	324.995.703

3 Avaliação da governança fundiária

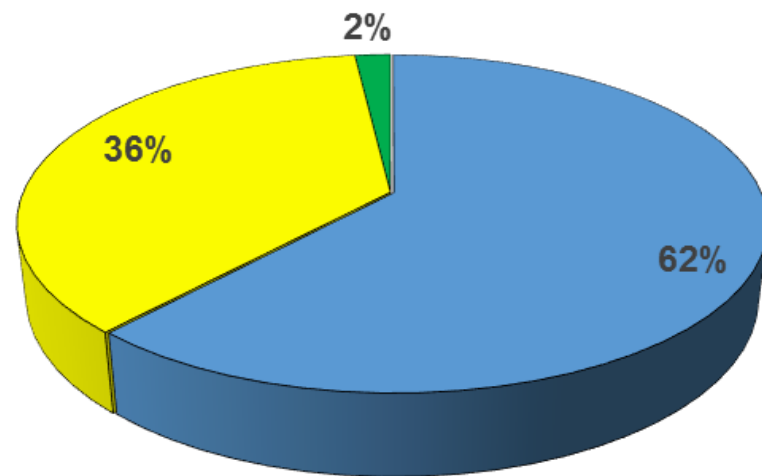
Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais



3 Avaliação da governança fundiária

Sistemas e serviços de informações cadastrais e cartoriais

Municípios que implementaram o Cadastro Ambiental Rural



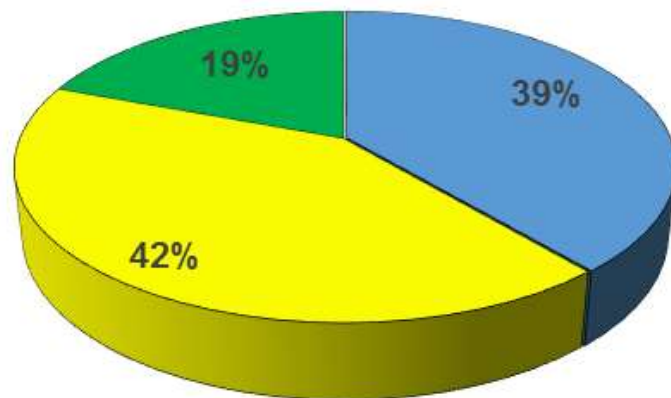
■ Não ■ Sim ■ Desconhece o que seja Cadastro Ambiental Rural

3 Avaliação da governança fundiária

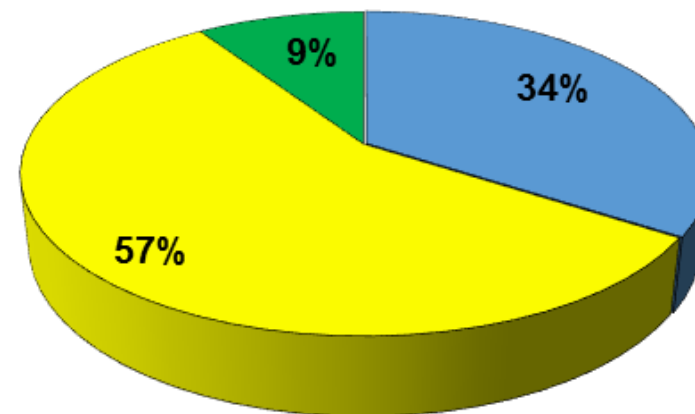
Ordenamento e gestão territorial

Os municípios e a legislação urbana

Legislação sobre parcelamento do solo



Código de obras



- Não
- Sim, com legislação específica
- Sim, como parte integrante do Plano Diretor

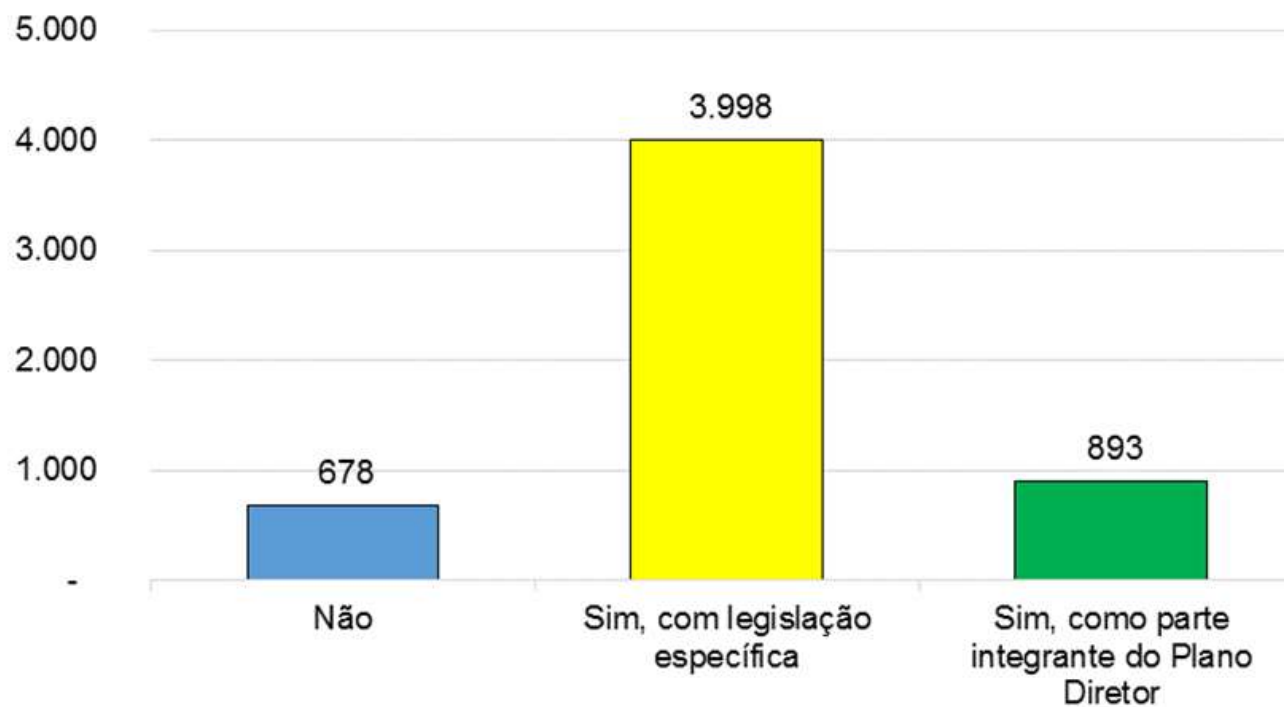
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Ordenamento e gestão territorial

Os municípios e a Lei de Perímetro Urbano



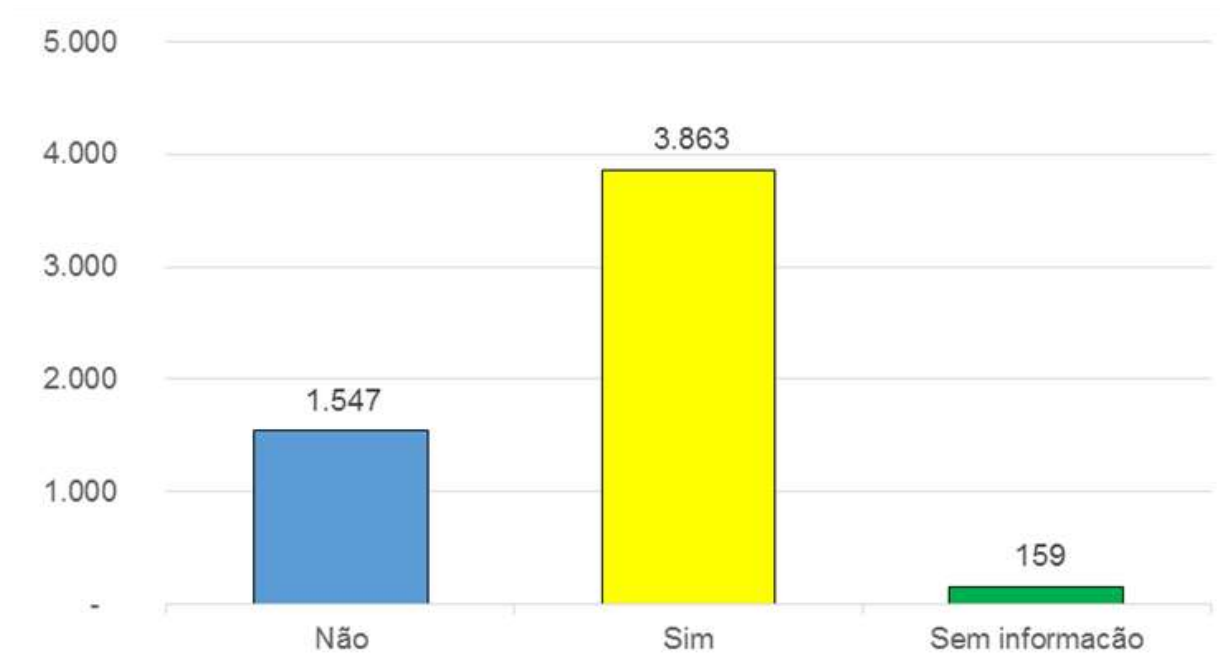
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Ordenamento e gestão territorial

Os municípios e os dados de patrimônio



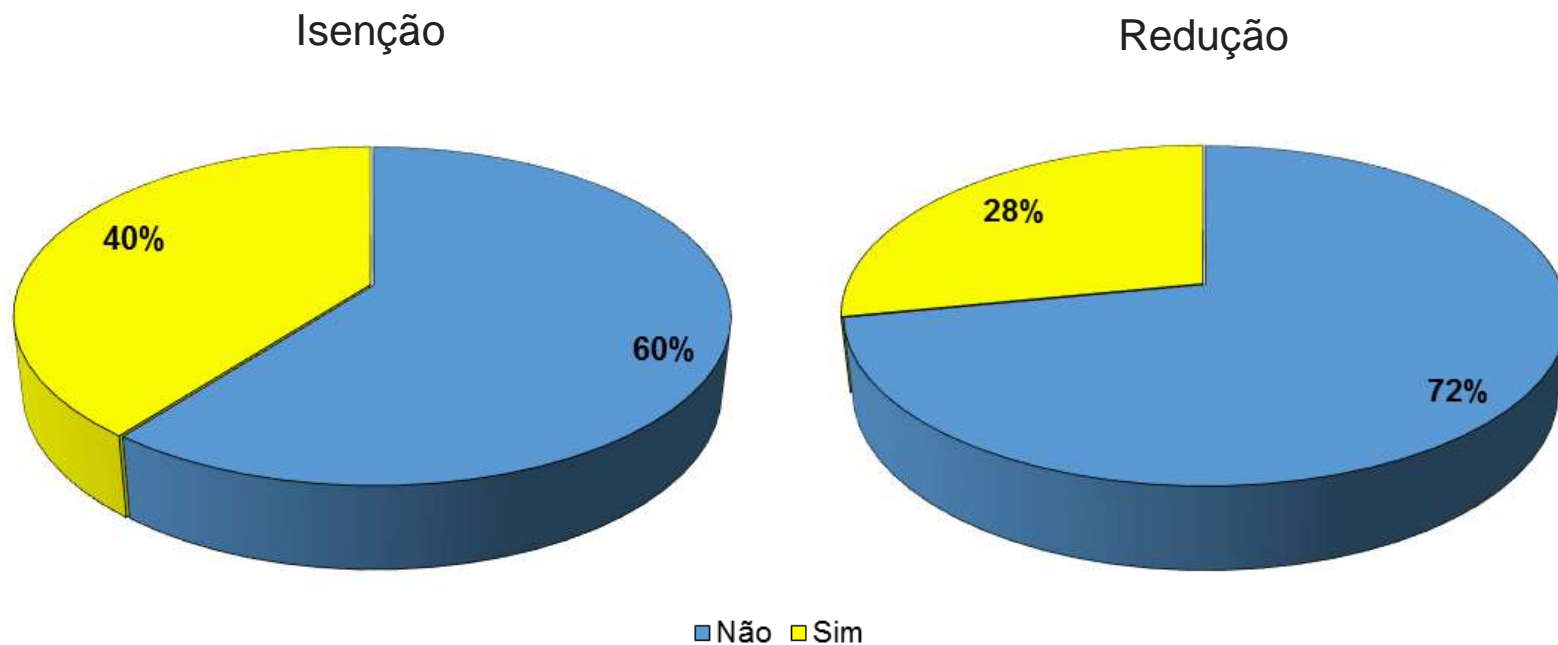
IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

3 Avaliação da governança fundiária

Tributação e avaliação

Imposto predial

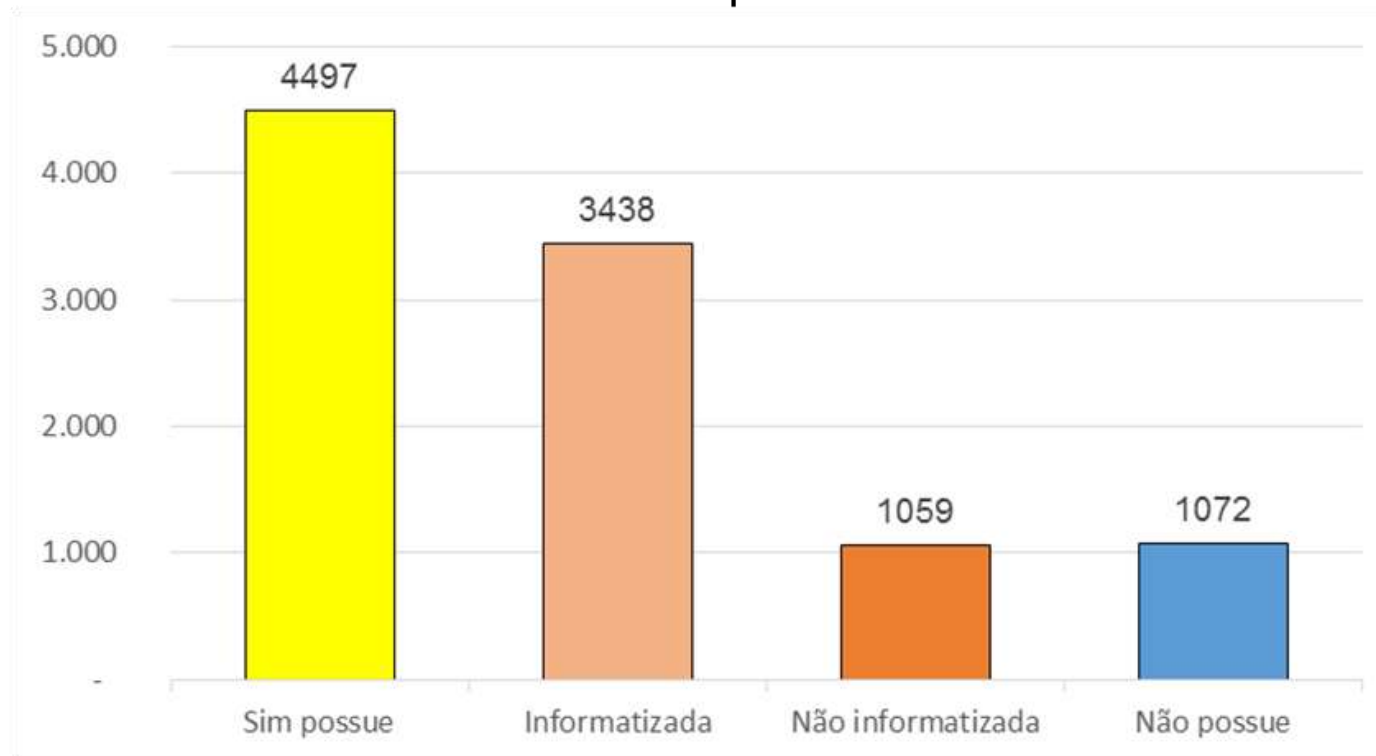


IBGE - MUNIC, 2015

3 Avaliação da governança fundiária

Tributação e avaliação

Os municípios e a PVG



IBGE - MUNIC, 2015

diegoerba@gmail.com

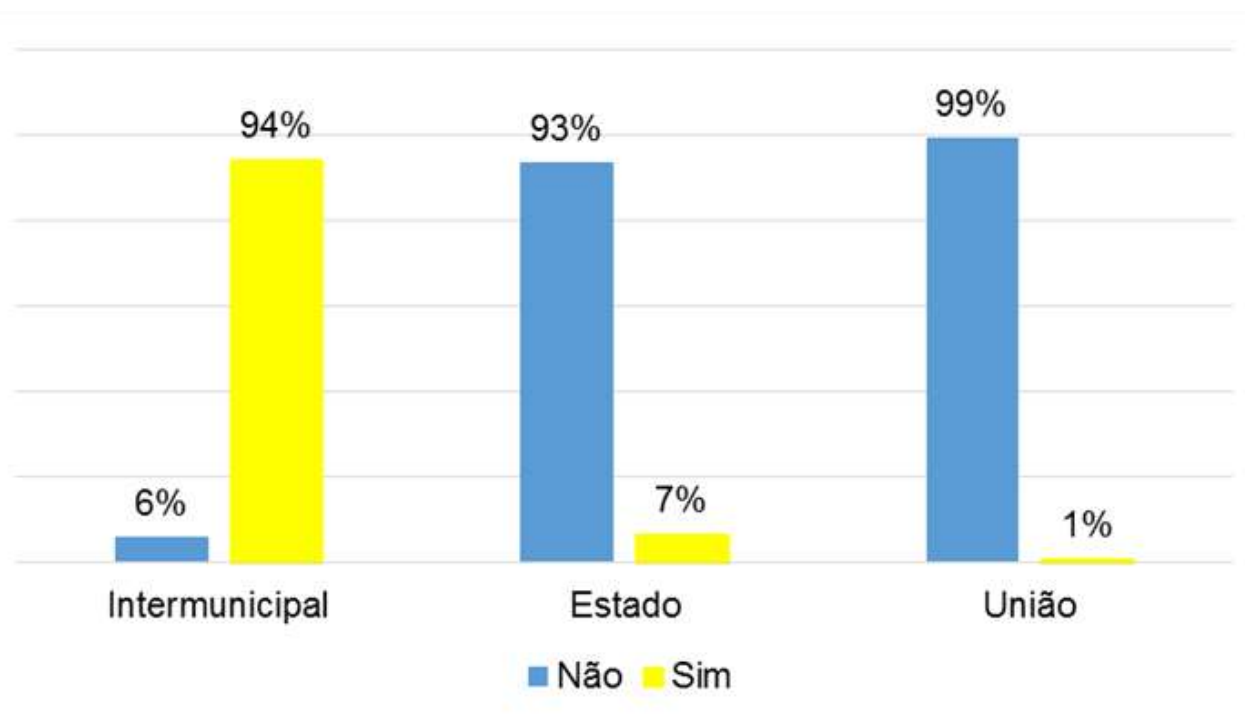
3 Avaliação da governança fundiária



3 Avaliação da governança fundiária

Vinculação entre governança fundiária e manejo de recursos hídricos

Tipo de consórcio público na área de gestão das águas



IBGE - MUNIC, 2015

3 Avaliação da governança fundiária

Vinculação entre governança fundiária e manejo de recursos hídricos

Áreas de risco em São Paulo, zona de Panorama



4 Monitoramento do progresso

Indicadores de desempenho

Tema	Indicadores	Comentários
Direito e políticas públicas	B - C	A média de indicadores mostra que o país tem muito espaço para melhorar. Alguns indicadores apresentaram evolução ao compara-los com os identificados em 2014, o qual cria boas perspectivas neste quesito.

4 Monitoramento do progresso

Indicadores de desempenho

Tema	Indicadores	Comentários
Sistemas e serviços de informações cadastrais e do registro	C	A correlação entre os dados cadastrais e os que constam nos registros de imóveis está longe de ser alta. Falta muito território por cartografar, muitos direitos por identificar, tanto públicos como privados. Houve avanços significativos em relação ao reconhecimento da posse. Alguns indicadores apresentaram involução ao compará-los com os identificados em 2014 o qual cria um ambiente de preocupação.

5 Indicadores gerais

6 Conclusões

- Arcabouço legislativo que contempla temas ligados à governança dos mais claros da região.
- Implementação da filosofia, está tomando tempo.
- Dispersão de funções e responsabilidades nas 3 instâncias administrativas ➡ transtornos à governança.
- Avanços nas políticas setoriais de saneamento, mobilidade e sobre tudo de habitação ➡ fragmentadas, desarticuladas.
- Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais certamente cria novas oportunidades para os cadastros e os registros.
- Lacuna de informações e dispersão de dados ➡ dificulta a construção da política e prejudica a componente fundiária.
- Ocupações informais, construções irregulares e terra pública não estão cadastradas ➡ incertezas.
- Os maiores desafios a vencer se concentram nos municípios.

6 Conclusões

Constitui-se um direito real de garantia tendo como objeto a transferência da propriedade de coisa móvel, mas com a finalidade de garantir o cumprimento de obrigação assumida pelo devedor fiduciário, frente a instituição financeira que lhe concedeu o financiamento para a aquisição de um bem.