

Acesso à terra urbanizada implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena

Venda Proibida



Florianópolis, 2008



Ministério
das Cidades

Secretaria Nacional
de Programas Urbanos



Autores

Alexandra Reschke
Camila Agustini
Claudia Virginia de Souza
Cristiane Siggea Benedetto
Denise Gouvêa
Edésio Fernandes
Ellade Imparato
Gabriel Blanco
José Abílio Belo Pereira
Junia Santa Rosa
Margareth Matiko Uemura
Otilie Macedo Pinheiro
Patrícia de Menezes Cardoso
Patryck Araújo Carvalho
Paula Santoro
Paulo Somlanyi Romeiro
Pedro Jorgensen
Raquel Rolnik
Renato Cymbalista
Rosana Denaldi
Rosane Tierno
Sandra Ribeiro
Simone Gueresi

Equipe editorial

Coordenação Geral

Celso Santos Carvalho (SNPU/MCidades)
Denise Gouvêa (SNPU/MCidades)
Renato Balbim (SNPU/MCidades)

Coordenadores dos Módulos

Otilie Macedo Pinheiro – Módulo I (especialista)
Cristiane Benedetto – Módulo II (especialista)

Supervisão Editorial

Ana Luzia Dias Pereira (SEaD/UFSC)
Karine Pereira Goss (SEaD/UFSC)

Supervisão Educacional

Marivone Piana (SEaD/UFSC)

Design Instrucional

Dauro Veras (SEaD/UFSC)
Marina Cabeda Egger Moellwald (SEaD/UFSC)

Projeto gráfico

Márcio Judas (SEaD/UFSC)
Pricila Cristina da Silva (SEaD/UFSC)
Thaís de Almeida Santos (SEaD/UFSC)
Victor Américo (SEaD/UFSC)

Diagramação

André Rodrigues da Silva (SEaD/UFSC)
Felipe Augusto Franke (SEaD/UFSC)
Pricila Cristina da Silva (SEaD/UFSC)

Editoração eletrônica

Amanda Chraim (SEaD/UFSC)
Rafael de Amaral Oliveira (SEaD/UFSC)
Ana Maria Elias Rodrigues (SEaD/UFSC)
Juliana Schumacker Lessa (SEaD/UFSC)

Ilustração

Renata Brandão Miguez (SEaD/UFSC)

Revisão Textual

Marcelo Mendes de Souza (SEaD/UFSC)

Tiragem: 1.200 exemplares

1ª Edição

A174 Acesso à terra urbanizada : implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / Otilie Macedo Pinheiro ... [et al.]; coordenação

Celso Santos Carvalho, Denise Gouvêa, Renato Balbim.

– Florianópolis : UFSC; Brasília : Ministério das Cidades, 2008.

366 p.

ISBN: 978-85-7426-018-1

1. Planejamento urbano. 2. Política fundiária. 3. Administração pública. 4. Terras – Utilização e planejamento. 5. Educação a distância.

I. Pinheiro, Otilie Macedo.

CDU: 711.4

Governo Federal – Ministério das Cidades

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva
MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES
Marcio Fortes de Almeida
SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS (substituto)
Benny Schasberg
CHEFE DE GABINETE
Sandra Bernardes Ribeiro
DIRETOR DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS URBANOS
Celso Santos Carvalho

Universidade Federal de Santa Catarina

REITOR
Álvaro Toubes Prata
VICE-REITOR
Carlos Alberto Justo da Silva

Secretaria de Educação a Distância

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
Cícero Barboza
COORDENAÇÃO FINANCEIRA
Vladimir Fey
COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA
Nadia Rodrigues de Souza
SUPERVISÃO DE LINGUAGEM EM EAD
Ana Luzia Dias Pereira

O Curso a distância “Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena”, fruto da parceria do Ministério das Cidades com a Universidade Federal de Santa Catarina, faz parte de uma das ações prioritárias do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, de apoiar os municípios e estados na implementação do Estatuto da Cidade.

Nosso desafio é fortalecer a construção da política nacional de desenvolvimento urbano e de acesso à terra urbanizada para todos, rompendo com o quadro de exclusão social e degradação das nossas cidades. Para a execução dessa política, é fundamental ampliar as ações de capacitação em planejamento e gestão urbana e mobilizar entes públicos e a sociedade civil para esta missão.

O Ministério das Cidades busca, desta forma, estimular os municípios e os cidadãos a construírem novas práticas de planejamento e gestão democrática. Convidamos, portanto, a todos os alunos deste Curso a serem agentes multiplicadores, disseminando uma nova cultura urbana mais democrática, includente, redistributiva e sustentável para os municípios brasileiros.

Marcio Fortes de Almeida
Ministro de Estado das Cidades

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades enfrenta como desafios estratégicos a implementação dos planos diretores e a ampliação das ações de regularização fundiária. Para implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em construção, torna-se fundamental reforçar as ações de capacitação, sensibilização e mobilização. O Objetivo é estabelecer uma nova cultura urbana para o País, cujas bases estão referenciadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Em 2008, pretende-se dar seqüência às ações já iniciadas de capacitação e uma delas é a realização do segundo Curso à distância “Acesso à terra urbanizada: implementação dos Planos Diretores e regularização fundiária plena”. O primeiro curso, realizado em 2006, ofereceu uma especialização para 900 alunos na temática da regularização fundiária plena. Este segundo, ampliando e incorporando o tema da implementação dos Planos Diretores, pretende aprofundar o conhecimento dos alunos a partir de dois módulos básicos.

O Módulo 1 trata da implementação dos Planos Diretores, com seis aulas, enfocando principalmente dois desafios básicos no sentido de reverter o nosso modelo de urbanização excludente e predatório, que são: ampliar a oferta de terra urbana urbanizada e bem localizada para moradia de interesse social e implementar nos municípios um processo de planejamento e gestão eficiente e democrático.

Para entender os limites e possibilidades de acesso ao solo urbano, esse Módulo começa pela análise do processo brasileiro de urbanização, do mercado de bens imobiliários e da formação dos preços do solo urbano. São apresentadas as conquistas recentes tanto no marco legal quanto nas políticas públicas de implementação dos planos diretores e de ampliação do acesso à moradia e são detalhados os novos instrumentos colocados à disposição dos municípios para a ampliação do acesso à terra e de gestão da valorização imobiliária resultante de obras e outras ações do Poder Público. Apresenta orientações também para melhorias na gestão municipal, para que a aplicação de recursos esteja associada à política fundiária e ao controle social, particularmente, como instrumento de implementação dos Planos Diretores.

O Módulo 2, com seis aulas, abordará a “regularização fundiária plena”. Apresentará, inicialmente, os conceitos e as bases legais da regularização fundiária de interesse social nas áreas urbanas e fará uma reflexão sobre a integração da regularização fundiária com o planejamento territorial.

Abordará os procedimentos básicos comuns a todos os processos e instrumentos de regularização fundiária. Apresentará também uma visão geral e prática sobre os aspectos que interferem nos procedimentos de registro, especialmente aqueles relacionados à retificação de registro dos imóveis ocupados ou parcelados irregularmente. Este Módulo ainda mostrará os procedimentos específicos de regularização fundiária de ocupações de interesse social em áreas públicas e privadas, diferenciando as áreas públicas da União, dos estados e dos municípios. Neste Módulo, será também detalhada a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos e a regularização dos conjuntos habitacionais.

Assim, O Ministério das Cidades, por meio da SNPU, espera que todos os participantes do Curso à distância “Acesso à terra urbanizada: implementação dos Planos Diretores e regularização fundiária plena” sejam agentes na construção da nova política nacional de desenvolvimento urbano e multiplicadores ativos na implementação dos planos diretores e da regularização fundiária plena.

Benny Schasberg

Secretário Nacional de Programas Urbanos

A segunda metade do século XX foi marcada pela rápida e desordenada migração populacional do campo para as cidades. Tal fenômeno vincula-se ao contexto de mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas de abrangência internacional: crescente industrialização; aumento da produtividade agropecuária, com liberação de mão-de-obra; investimentos consideráveis, mas sem equidade, na infraestrutura dos centros urbanos; massificação do uso do automóvel, entre outras. Três quartos da população da América Latina já vivem nas cidades. A maioria, em condições precárias.

No Brasil a urbanização ocorreu em velocidade muito superior à dos países capitalistas mais avançados. Em 1940, menos de um terço da população vivia nas cidades. A partir da década de 1950, houve forte migração do campo para os grandes centros, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, mas também para as capitais dos estados. Em 1970 já havia mais gente vivendo em centros urbanos que em áreas rurais. Segundo o censo demográfico do IBGE, em 2000 as cidades concentravam 81,25% dos brasileiros.

A acelerada transformação do Brasil em país urbano foi marcada pela desigualdade de oportunidades, privando a população de menor renda de condições básicas para uma vida digna. Conseqüências do “inchaço” das cidades podem ser acompanhadas no noticiário e vividas no cotidiano: violência; desmoronamento de moradias em áreas de risco; precariedade no transporte; falta de infra-estrutura para educação, cultura e lazer; problemas de saúde pública pela ausência de saneamento básico e pela destinação inadequada de lixo etc.

Por diversos motivos, tem sido limitada a capacidade dos municípios de planejar e gerir seu território. Faltam referências regionais e nacionais de planejamento. Falta também, é preciso reconhecer, experiência na construção de projetos com participação democrática efetiva das comunidades. Por outro lado, nos últimos anos a conjuntura política, administrativa e econômica tornou-se mais favorável a avanços na estrutura fundiária. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade criaram um arcabouço legal para alavancar o desenvolvimento sustentável em áreas urbanas. Há experiências positivas que podem e devem ser disseminadas.

O curso a distância **Acesso à Terra Urbanizada**, promovido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, é uma contribuição relevante para enfrentar o problema com soluções factíveis. Nós da UFSC nos sentimos gratificados em dar suporte técnico-pedagógico para qualificar profissionais que colocarão seus conhecimentos a serviço da sociedade brasileira.

Álvaro Toubes Prata
Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina

Sumário

Módulo I	19
Aula 01 Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades	21
Aula 02 O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo	51
Aula 03 Gestão social da valorização da terra.....	77
Aula 04 Instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada	103
Aula 05 Acesso à moradia	131
Aula 06 Gestão Urbana Integrada e Participativa e a implementação dos Planos Diretores	161
Módulo II	187
Aula 07 Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade	189
Aula 08 A regularização fundiária plena: questões comuns a todos os processos	213
Aula 09 O registro imobiliário: conceitos e bases legais	239
Aula 10 Regularização fundiária de ocupações em áreas públicas	279
Aula 11 Regularização fundiária de interesse social em áreas privadas.....	315
Aula 12 Regularização fundiária de interesse social de loteamentos e conjuntos habitacionais.....	333
 Autores	 361



Você está iniciando o Curso Acesso à Terra Urbanizada: Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária Plena, promovido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina.

O Curso está organizado em doze aulas que serão desenvolvidas ao longo de doze semanas. Neste Curso você encontrará subsídios para:

- Identificar os limites e possibilidades de ampliação do acesso à terra urbanizada.
- Conhecer e analisar os instrumentos de gestão social da valorização da terra.
- Abordar diferentes aspectos relativos à regularização fundiária e aos planos diretores municipais.
- Incentivar a elaboração de planos diretores participativos que visam a função social da propriedade.
- Aprofundar estudos sobre a questão fundiária na política habitacional e urbana do país e as formas de acesso à moradia.
- Divulgar o conhecimento e a compreensão do Estatuto da Cidade.
- Buscar alternativas para o mercado de terra, a recuperação de custos e a auto-sustentabilidade na provisão de infra-estrutura básica.
- Incentivar a elaboração de uma proposta de gestão urbana integrada e participativa.
- Abordar as questões relacionadas à regularização fundiária de assentamentos informais de interesse social, com ênfase em terras públicas.

Recursos didático-pedagógicos

Material impresso

Este é o “livro-base” do Curso. Nele você encontrará o conteúdo das doze aulas com as indicações de leituras complementares e das atividades que você vai realizar no Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA), como os fóruns e os *chats*. Outros quatro livros, elaborados pela MCI, complementam os conteúdos desenvolvidos neste livro. São eles:

Para avançar na Regularização Fundiária.

Biblioteca Jurídica de Regularização Fundiária Plena

Manual da Regularização Fundiária Plena

Regularização Fundiária Plena: referências conceituais

O livro-base é composto por dois Módulos, cada um com seis aulas.

O Módulo I, Acesso à Terra Urbanizada: Implementação dos Planos Diretores, aborda aspectos relativos à implementação do Estatuto da Cidade e do plano diretor municipal. Partindo do processo de urbanização brasileiro, você vai conhecer os limites e as possibilidades de acesso ao solo urbano; o mercado de terras e a infra-estrutura básica sustentável; os instrumentos de gestão social da valorização da terra e de ampliação do acesso à terra urbanizada; o acesso à moradia; e uma proposta de gestão urbana integrada e participativa.

O Módulo II, Regularização Fundiária de Interesse Social, aborda conceitos, bases legais e exemplos dos procedimentos comuns a todos os processos de regularização fundiária plena.

O livro-base contém uma série de ícones que sinalizam momentos distintos de uma aprendizagem à distância: indicação de leituras complementares e de atividades que serão desenvolvidas no AVEA



Biblioteca Virtual -
Indicação dos arquivos, com leituras complementares, que estão postados no AVEA.



Música – Indicação de músicas, postadas no AVEA, que serão utilizadas no desenvolvimento de atividades propostas.



Chat – Indicação das temáticas que serão desenvolvidas nos chats virtuais programados para o Curso.



Fórum – Indicação de questões específicas que estarão postadas no AVEA e que deverão ser debatidas por você e por seus colegas.



Atividades – Indicação das atividades que você deverá desenvolver, muitas vezes, com seus colegas.

Link – Indicação de endereços eletrônicos relacionados ao conteúdo exposto, nos quais você encontrará informações adicionais sobre determinados temas.

Saiba mais – Informações mais detalhadas sobre o assunto em questão, muitas vezes, com referências bibliográficas para leituras complementares.

Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA)

O AVEA é um espaço virtual interativo no qual você irá desenvolver as atividades propostas no Curso. É neste espaço, por exemplo, que ficam postados os arquivos e materiais que você utilizará no Curso. É também por meio deste espaço que você vai interagir com os seus colegas, tutores, professores e monitores. Acesse o AVEA do curso periodicamente para que você saiba quais os temas e horários dos *chats* programados.

Serviço de apoio ao estudante

Tutoria

Neste Curso, você contará com um(a) tutor(a), que estará à sua disposição para orientá-lo(a) a respeito dos procedimentos para a utilização do AVEA e a realização das atividades propostas. O papel do tutores é fundamental na Educação a Distância, pois são eles que mantêm uma comunicação dinâmica e constante com você, motivando-o(a) a participar das atividades do Curso. Eles disponibilizam o material pedagógico, corrigem as atividades, organizam, divulgam e interagem com você nos *chats* e fóruns. Enfim, eles estão sempre dispostos a auxiliá-lo em seu processo de estudo, orientando-o(a) individualmente e em pequenos grupos.

Monitoria

Os monitores(as) são responsáveis pelo esclarecimento de dúvidas administrativas e relacionadas ao desenvolvimento do Curso, como, por exemplo:

- atualização de dados cadastrais;
- problemas com logins e senhas para acessar o AVEA;
- confirmação de horários de *chats*;
- confirmação de dados para organização e envio dos certificados de conclusão do Curso.

É importante saber

Cada tutor será responsável por um mesmo grupo de estudantes do início ao fim do Curso.

Quando o Curso começar você será contactado, por *e-mail*, pelo seu tutor. Assim, você será informado sobre seu horário de atendimento.

Procure entrar em contato com seu tutor no horário de atendimento, para que ele possa acompanhar seus estudos mais sistematicamente e facilitar a troca de informações.

Seu tutor fará contatos periódicos com você para acompanhar o andamento de seus estudos. Por isso, é importante manter seus dados cadastrais e endereço eletrônico atualizados.

Processo de avaliação

É importante que você participe das atividades propostas no livro-base e indicadas no AVEA para que o seu processo de aprendizagem seja realmente proveitoso. Além disso, você irá desenvolver as atividades propostas nas duas Fichas Tarefa que serão disponibilizadas no AVEA – a primeira até o final da Aula 6 e a segunda, até o final da Aula 12.

Crerios para a certificação

- Participar de, no mínimo, três fóruns de conteúdo.
- Participar de, no mínimo, três *chats*.
- Entregar, por *e-mail* e para o seu tutor, as Fichas Tarefas preenchidas. Aguarde contato para saber como você desenvolverá estas tarefas e também para saber quais são as datas limites para o envio destas atividades de avaliação.

Contato

Secretaria de Educação a Distância – Universidade Federal de Santa Catarina Rua Dom Joaquim, 757 - Centro - CEP 88015-310 - Florianópolis – SC

Fone (48) 3952.1900 - Fax (48) 3224.8869

<http://www.sead.ufsc.br> ou <http://www.sead.ufsc.br/cidades>

cidades@sead.ufsc.br

