

O CTM E A INFORMALIDADE: SOLUÇÕES POSSÍVEIS

The CTM and the Informality: Possible Solutions

Pedro Henrique Pierezan

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

pedro.hpierrezan@gmail.com

Ricardo Augusto Eger

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

ricardo.a.eger@gmail.com

Bruno Alencar Cipriani

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

brucros@hotmail.com

Resumo:

Com a intensa urbanização, que cresce de forma acelerada e desordenada, pela busca de melhores condições de vida por parte da população, vem sendo cada vez mais requisitado meios de gerir esse adensamento populacional. Com isso vem o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), no intuito de auxiliar a gestão municipal com a manipulação dos dados cadastrais, bem como sua organização e estruturação. Porém, ainda são encontradas diversas incoerências e informalidade no meio cadastral, que devem ser analisadas e mitigadas, com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos, tanto no âmbito público quanto privado. Neste sentido são levantadas possíveis soluções para tais situações, levando em consideração que não é indicado fazer comparações com países de menores dimensões e com diferentes condições.

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário; Informalidades; Possíveis Soluções.

Abstract

With the intense urbanization, which grows in an accelerated and disorderly way, due to the search for better living conditions on the part of the population, means of managing this population density have been increasingly required. With this comes the Multipurpose Territorial Registry (CTM), in order to assist municipal management with the manipulation of cadastral data, as well as its organization and structuring. However, several inconsistencies and informality are still found in the cadastral environment, which must be analyzed and mitigated, in order to improve the services offered, both in the public and private spheres. In this sense, possible solutions for such situations are raised, taking into account that it is not recommended to make comparisons with smaller countries and with different conditions.

Keywords: Multipurpose Land Registry; Informality; Possible solutions.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, é possível observar a intensa migração do meio rural para o urbano, por busca de melhores condições de vida, tanto no âmbito financeiro quanto no que tange a própria saúde do indivíduo. Porém este processo de êxodo rural, ocorreu, e vem ocorrendo ainda, de forma descontrolada, sem maiores cautelas e medidas organizacionais por parte do setor público.

De acordo com Pereira (2009), com o processo de crescimento das cidades brasileiras, apoiado ainda no rápido processo de industrialização, com geração de escassez de recursos a serem investidos na cidade, e concentração de renda social, a migração do homem do campo para as áreas urbanas acabou se cristalizando como um dos principais problemas enfrentados pelas cidades.

Ainda segundo o autor, com a inexistência de políticas urbanas de modo geral, o mercado ganhou vantagem com seus interesses sobre todos os demais, tornando o espaço urbano um objeto de renovação constante, descaracterização cultural, perda de identidade e de memória.

Desta forma, entra a figura do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), combinando elementos do cadastro fiscal (de apoio à tributação) com o cadastro jurídico (para apoiar transações de terras) e com cadastro territorial, sendo também capaz de apoiar uma vasta gama de projetos de gestão territorial (NICHOLS, 1993).

Neste intuito, o presente artigo visa discutir o conceito de Cadastro Territorial Multifinalitário, bem como identificar incoerências e informalidades encontradas no meio urbano, trazendo ferramentas do CTM que possam servir de possíveis soluções para tal.

2 CONCEITO DE CTM

Na literatura, o significado para a sigla CTM pode ser encontrado de duas formas: Cadastro Técnico Multifinalitário ou Cadastro Territorial Multifinalitário. Em ambos, o conceito e funcionalidade são compreendidos de forma semelhante.

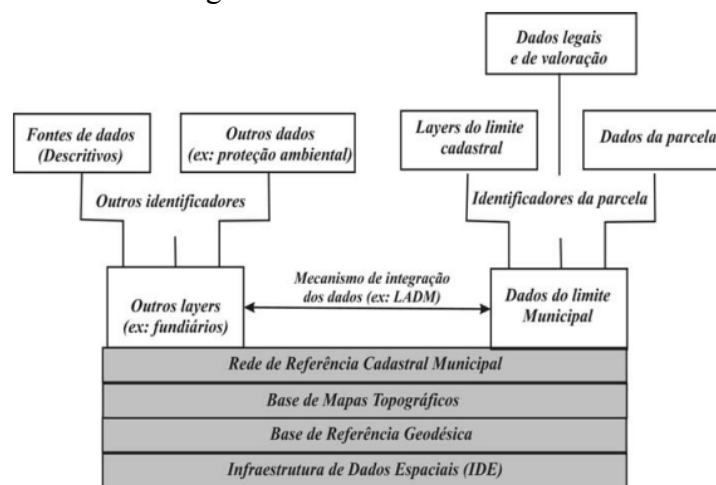
O National Research Council Canada (1980) apresenta o CTM como uma “estrutura de suporte contínua, e as informações territoriais relacionadas à parcela”. Além disso, Pereira (2009) ainda complementa afirmando que o CTM possui caráter fundamental no planejamento urbano e na gestão, pois oferece as ferramentas e a precisão geométrica e temática necessárias para elaboração de planos urbanísticos, ou seja, pode-se dizer que o Cadastro Técnico Multifinalitário, em suma, é um sistema de registro da parcela do imóvel, com sua descrição, utilidade, localização e categorização, com o intuito de servir de auxílio e base para que se possa otimizar a realização e disponibilização de serviços, tanto do ponto de vista da gestão municipal, quanto do setor privado ou do indivíduo em si.

Com a correta aplicação do Cadastro Territorial Multifinalitário, os benefícios em desenvolver um CTM não estão apenas no âmbito governamental, ajudando o governo a selecionar as políticas territoriais adequadas, arranjos institucionais, estudos de respostas

emergenciais e as soluções técnicas. O setor privado também tem se beneficiado com o inventário das informações territoriais, como é o caso das concessionárias de serviços públicos (ex: água, telefonia, etc.) (PAIXÃO *et al.*, 2012).

Em vista destes benefícios, faz-se necessário expor os componentes que constituem o Cadastro Territorial Multifinalitário. Com isso em mente, em 2010, Paixão relata tal composição, demonstrada na Figura 1, com posterior definição.

Figura 1 - Elementos do CTM



Fonte: Paixão *et al.* (2010).

- Infraestrutura de dados espaciais (IDE): possibilita que o indivíduo tenha conhecimento de quais dados estão disponíveis, onde e qual a acessibilidade aos mesmos;
- Base de referência geodésica: torna hábil a correlação entre um sistema de coordenadas e os limites reais de propriedade;
- Base de mapas topográficos: possibilita a caracterização do relevo, tendo como um dos parâmetros a altimetria;
- Rede de referência cadastral municipal: auxilia com a compilação dos registros das informações e cadastros sobre a parcela;

3 O CADASTRO E A INFORMALIDADE URBANA

Segundo Jiménez Huerta (2014), os assentamentos informais se tornaram comuns no desenvolvimento urbano da América Latina por mais de seis décadas. Com a tendência de concentrarem pessoas de baixa renda, resultam da escassez de áreas formais com preços razoáveis, do clientelismo político, da corrupção e da ausência de intervenções governamentais para ampliar a oferta de espaços de baixo custo para os moradores.

Por mais que os cadastros registrem, em suma, as parcelas formais sob o regime da propriedade privada, também há registros de transações no mercado informal. Registros de compra e venda (a forma mais comum de transferência de propriedade nestas localidades), registram compradores, vendedores, valores e características das parcelas comercializadas. Em outras palavras, pode-se encontrar muita informação sobre as terras informais e suas dinâmicas no mercado. A questão chave é a administração destas informações de forma sistematizada e clara para que se permitam estudos estruturados de seu comportamento e dinâmica.

3.1 Informalidade e Irregularidade

Segundo Alfonsín (2013), os termos informalidade e irregularidade são utilizados de forma sinônima na América Latina, mas seu significado não é o mesmo. Quando analisamos o impacto das leis e das forças do mercado e seus impactos na configuração do uso do solo, existem diferenças no uso destes termos. A irregularidade ocorre porque nem todas as áreas da cidade estão em condições de cumprir com suas regulamentações urbanas. Desta forma, uma parcela regular, já existente no cadastro territorial e no registro de imóveis, se torna irregular quando há uma alteração na propriedade que não é oficializada no registro de imóveis ou no cadastro. Já a informalidade está relacionada com a tendência do uso do solo em se desenvolver através de suas próprias regras, ao invés de obedecer às legislações existentes.

Assim, os cadastros possuem a dificuldade de registrar as áreas irregulares ou não veem a distinção dos termos como relevantes. Ao usarem o sensoriamento remoto e a cartografia cadastral para atualizarem seus cadastros, a jurisdição foca apenas nas dimensões dos edifícios (devido ao viés tributário dos cadastros existentes), mas não verifica a conformidade das propriedades com os códigos urbanísticos. Consequentemente, através deste registro cria-se uma conversão de áreas irregulares em uma área regular (ERBA, 2016).

4 MITIGAÇÃO E SOLUÇÕES PARA A INFORMALIDADE

Existem ferramentas jurídicas e administrativas que permitem a regularização do uso do solo. A primeira, e mais eficiente, forma de se combater é através da fiscalização pelos órgãos municipais. Estes detêm a competência de não só gerir os seus cadastros de forma a distinguirem os processos como também de autuar as infrações observadas (CALDERÓN, 2006). Caso a fiscalização não seja eficiente o suficiente (e em geral, não é) existem ferramentas de regularização fundiária que podem ser utilizadas para sanar estes problemas.

A principal ferramenta, no Brasil, para se realizar a regularização é através da REURB. Esta é uma lei (Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017) que cria instrumentos para a regularização de áreas informais e irregulares. A principal função desta Lei, é criar instrumentos coparticipativos na regularização, ou seja, tanto os proprietários dos imóveis quanto a administração local podem ser o objeto das contrapartidas para a regularização das áreas requeridas. Com isso, há instrumentos sociais previstos para que, em áreas cuja população não possui recursos para as contrapartidas da regularização (urbanização do local),

a administração municipal deve se responsabilizar financeiramente por isso. Sendo estes órgãos os responsáveis pela fiscalização, deveriam priorizá-la para que se possa obter a redução de gastos (tanto financeiros, como administrativos e jurídicos) com os processos de regularização.

Considerando que a Lei da REURB é recente, a adoção de suas normas pelos municípios ainda é algo novo que carece de consolidação. Portanto, seus resultados ainda não podem ser mensurados. Com isso, cabe destacar que ainda há dúvidas sobre a viabilidade desta legislação, já que o corpo técnico das cidades, dedicado aos processos de REURB, já dá sinais de sobrecarga e precarização.

5 CONCLUSÃO

As leis municipais, quando existem, em muitos casos, esbarram no despreparo dos órgãos responsáveis por sua execução. Além disso, mais do que falhas ou ausência na legislação, o crescimento da informalidade escancarou a falta de políticas públicas, seja de prevenção a ocupação irregular, ou a criação de opções de moradia, acesso a crédito, democratização do acesso à terra para que o modelo urbanístico seja adaptado à realidade socioeconômica do país.

Embora o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) busque auxiliar a gestão municipal com a manipulação dos dados cadastrais, sua organização e estruturação é importante destacar que o problema é complexo, diverso e envolve vários fatores.

Por isso, antes de discutirmos ferramentas de organização formal e documental das cidades, a regularização fundiária precisa incluir tanto um trabalho jurídico, urbanístico, quanto social. A legalização das posses para fins de moradia, a melhoria do ambiente urbano dos assentamentos, para melhorar a qualidade de vida da população destes espaços precisam estar associadas a políticas públicas que promovam a integração social e espacial, sobretudo da parcela da população segregada após o crescimento desenfreado das cidades. Assim como os usos do CTM e a consolidação das leis municipais ainda estão em processo, a sociedade ainda precisa definir o modelo de país, estados e cidades que defende, ou seja, se inclui ou coloca à margem os que não podem responder aos apelos imobiliários. Com isso, poderá construir um projeto como nação, se opta pelo desenvolvimento ou sua erosão.

Referências

ALFONSIN B. **Definición de políticas de suelo urbano Una mirada dialéctica sobre la informalidad urbana.** Cambridge, USA. 2013.

ARAÚJO, F. A.; SILVA, C. N. **O cadastro territorial multifinalitário (CTM): (multi) finalidades e perspectivas para o ordenamento territorial urbano.** Formação (Online), v. 2, n. 21, 2014.

BRASIL. **Reurb.** Lei Federal nº 13.465 de julho de 2017. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 13 ago. 2022.

CALDERÓN, J. **Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza**. Lima, Peru. 2006.

CUNHA, E. M. P.; ERBA, D. A. (org.). **Manual de Apoio - CTM**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades v. 170, 2010.

EDITH, R. J. H. **Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes**. Quito, Ecuador: Lincoln Institute, 2014.

ERBA, D. **Para leer el suelo urbano**: Catastros multifinalitarios para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina. Cambridge, USA. 2016.

NERIS, F. L. **Apostila de cadastro técnico municipal**. Disponível em: http://www.unesc.net/~fln/Apostila%20CTM_Aula01.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

OLIANI, L. O. **Noções de Cadastro Territorial Multifinalitário–CTM**. Crea-PR, Série de Cadernos Técnicos, 2016.

PAIXÃO, S. K. S.; NICHOLS, S.; CARNEIRO, A. F.T. **Cadastro Territorial Multifinalitário**: dados e problemas de implementação do convencional ao 3D e 4D. Boletim de Ciências Geodésicas, v. 18, p. 3-21, 2012.

PEREIRA, C. C. *et al.* **A importância do cadastro técnico multifinalitário para elaboração de planos diretores**. 2009. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PIRES, J. C. F. **Estudo sobre a importância do Microempreendedor Individual (MEI) para a redução da informalidade no Brasil**. 2015.