

O CADASTRO TÉCNICO COMO GARANTIA DO DIREITO À CIDADE

The technical registration as guarantee of the right to the city

Janaina Andréa Cucato

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU/USP)

Avenida Trabalhador São Carlense, n 400- Centro CEP 13566-590- São Carlos/SP

Centro Universitário de Votuporanga-UNIFEV

Avenida Nasser Marão, n. 3069 - Parque Industrial I - CEP: 15503-005 - Votuporanga/SP.

e-mail: jcucato@usp.br

jcucato@hotmail.com

Gustavo de Souza Fava

IP Arquitetura e Urbanismo

Ex. Secretário de Planejamento Urbano - Prefeitura de Votuporanga

Rodovia Péricles Belini Km 122

e-mail: Gustavofava12@gmail.com

Walter Gonçalves Júnior

Centro Universitário de Votuporanga-UNIFEV

Avenida Nasser Marão, n. 3069 - Parque Industrial I - CEP: 15503-005 - Votuporanga/SP.

e-mail: Walter_bc1@hotmail.com

Resumo:

Este artigo busca demonstrar a trajetória da aplicação do cadastro técnico reforçando a importância deste como ferramenta indispensável nas propostas de ordenamento do solo, especialmente sua contribuição na aplicação e regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, pelos municípios. Tomamos como caso, o município de Votuporanga- SP, por ser um dos municípios que desde a década de 1940, introduziu o sistema cadastral no seu processo de gestão urbana, vindo posteriormente a adotar os boletins de informações cadastrais mediante a implantação do setor de cadastro, incluído pelo PDI/1971. Anunciamos a importância de mostrar estes feitos nos municípios de pequeno porte, pouco enfatizados nas pesquisas científicas que tratam do cadastro técnico. Pretendemos demonstrar, a importância da utilização desta ferramenta em todas as escalas e investigar as causas que levaram à estagnação do desenvolvimento do seu caráter multifinalitário. Buscamos aporte metodológico na pesquisa documental, nas fontes primárias com consultas nos documentos originais do cadastro do município e fonte primária discursiva mediante realização de entrevistas com agentes do poder público municipal, antigos funcionários que atuaram na municipalidade. Amparamo-nos na pesquisa bibliográfica e explanação teórica. Ao final, desejamos chamar atenção do poder público local para a importância da estruturação do sistema municipal de planejamento, e suscitar a retomada das práticas e ferramentas utilizadas no setor de cadastro no início dos anos 2000, como vinha sendo aplicado pelo município, não nos restringindo somente à esfera acadêmica. Também interessa-nos mostrar que o CTM é um instrumento de democratização do acesso à cidade.

Palavras-chave: Cadastro técnico; Planejamento urbano; Estatuto da cidade; Gestão urbana; Direito à cidade.

Abstract

This article tries to demonstrate the trajectory of the application of the technical register, reinforcing the importance of this as an indispensable tool in the proposals of land management, especially its contribution in the application and regulation of the instruments of the City Statute, by the municipalities. We take as a case, the municipality of Votuporanga-SP, because it is one of the municipalities that since the 1940s introduced the cadastral system in its urban management process, later adopting the registration information bulletins through the implementation of the cadastre sector, included by PDI / 1971. We announce the importance of showing these achievements in small municipalities, little emphasized in the scientific studies that deal with the technical cadastre. We intend to demonstrate the importance of using this tool at all scales and to investigate the causes that led to the stagnation of the development of its multipurpose nature. We sought methodological input in documentary research, in the primary sources with consultations in the original documents of the cadastre of the municipality and primary discursive source by means of interviews with agents of the municipal public power, former employees who acted in the municipality. We rely on bibliographical research and theoretical explanation. In the end, we wish to draw attention to the importance of structuring the municipal planning system, and to revive the practices and tools used in the cadastre sector in the early 2000s, as it was being applied by the municipality, only to the academic sphere. We also want to show that the CTM is an instrument of democratization of access to the city.

Keywords: Technical register; Urban planning; Statute of the city; Urban management; Right to the city.

1. INTRODUÇÃO

Embora em muitos municípios o cadastro técnico tenha sido utilizado como mera ferramenta de tributação, exaltamos aqui sua importância como instrumento de planejamento urbano, que busca organizar a cidade a partir do direcionamento e organização do território, contribuindo com a estruturação de planos diretores e buscando atender as mais diferentes demandas da administração na condução das políticas públicas no decorrer do seu processo de desenvolvimento.

Tomamos o município de Votuporanga como universo de estudo para demonstrar, a princípio e de forma breve, a trajetória do cadastro técnico, desde sua origem já na primeira década de fundação da cidade, passando pela implantação do setor de cadastro sob a orientação do PDI/1971, bem como sua modernização sob o amparo do SIG e a sua estagnação, aqui entendida como o processo de interrupção do uso da ferramenta modernizadora do setor de cadastro, cuja análise faremos a partir de uma crítica acadêmica.

O cadastro técnico deve oferecer informações básicas para organização e gestão das cidades, além de propiciar a elaboração de planos diretores mediante a estruturação de mapas e cartas, possibilitando a estruturação de base de dados numéricos de forma precisa.

Nos anos 1970, as Instruções Experimentais que “destinam-se a orientar e normalizar a elaboração e a apresentação de Planos de Ação Imediata de conformidade com as determinações da Coordenação Nacional do Programa de Ação Concentrada (PAC) do Ministério do Interior- Portaria Ministerial nº 214 de 11/06/1969”, já apontavam como disposições importantes a elaboração do Cadastro Técnico enquanto instrumento que orientou o planejamento urbano integrado, desde os anos 1970. (BRASIL, 1970, p. 3).

Para Loch (1990), o cadastro é um sistema de registro de uma área de interesse, e deve ser descritivo, padronizado, devendo ter uma base cartográfica bem definida.

No que tange ao cadastro técnico multifinalitário¹, este ajuda na compreensão espacial, sistematizando o território ao estruturar dados e demais informações destinadas às mais variadas aplicabilidades. O sistema de informações disponibilizado a partir do cadastro:

[...] são organizados em torno da unidade territorial jurídica da parcela (lote, imóvel, propriedade). Por suas funções indispensáveis ao suporte do desenvolvimento econômico, o cadastro tornou-se um instrumento fundamental para ordenamento do espaço territorial e uma das suas características é proporcionar o acompanhamento e controle temporal das atividades num determinado espaço. (LOCH, 1993, p. 40).

A gestão correta do território contribui para o desenvolvimento equilibrado, sustentável e integrado, que por sua vez é resultado de um planejamento urbano participativo e integrador social. Sobre o cadastro técnico multifinalitário afirmou-se que este “tem caráter fundamental no processo de planejamento urbano” (LOCH; PEREIRA, 2008).

Buscamos demonstrar a partir daqui a trajetória da aplicação do cadastro técnico no município eleito como caso a ser analisado, ainda que de forma breve, reforçando assim sua importância como ferramenta indispensável no parcelamento e ordenamento do solo, especialmente sua contribuição na aplicação e regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Tratamos desta forma, especificamente do município de Votuporanga-SP, que desde sua fundação adotou e utilizou o cadastro e que nos últimos anos passou por processo de estagnação, sendo esta última fase aquela que mais nos interessa entender neste trabalho.

2. O CADASTRO TÉCNICO EM VOTUPORANGA: BREVE PANORAMA DE SUA TRAJETÓRIA

Nos parece sensato retomar aqui o histórico do cadastro técnico no município, considerando sua importância no processo de organização física e econômica desde as décadas de sua fundação. Desta forma, destacamos que este item foi desenvolvido com base em dados coletados em abril e maio de 2018, a partir de entrevistas com funcionários já aposentados ou ainda atuantes no setor de cadastro, análise de fontes de dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Votuporanga e de outros trabalhos realizados, condizentes com a temática aqui estudada.

Uma década após a formação do município de Votuporanga, a prefeitura municipal iniciou o cadastramento com base em fichas para lançamentos de dados como: posição cartográfica, número da quadra, do lote, nome do bairro, além das informações do proprietário do imóvel. Havia ainda nas fichas, uma área para inserção de informações complementares como: dimensão da testada dos lotes, metragem quadrada, área construída e por fim a numeração do imóvel. De posse de todos os dados um servidor público municipal intitulado “lançador”² calculava os

¹ Importante destacar que a Portaria n.º 511/2009 do Ministério das Cidades (Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 2009), orienta a implementação Cadastro Territorial Multifinalitário em município de pequeno porte)

² Segundo dados extraídos de Cucato/2016 e entrevista realizada com funcionária do setor de cadastro técnico (Sra. Maria Gorete), em 14/05/2018, atuante no setor há mais de vinte anos.

impostos devidos, inclusive o IPTU anexado na ficha, conforme observa-se na imagem que segue:

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA No. 2.232

Ficha para Lançamento dos impostos, Predial Urbano, Territorial Urbano, e Taxas de Remoção de Lixo Domiciliar e Limpeza de Vias Públicas

Proprietário: **PAUL ALFREDO RICHTER**

Rua: **DAS ALÉIAS-** No. **MINAS GERAIS**

Em: **Votuporanga** Site a Data "1 e 2" da Quadra **21** Terreno com **30** metros de frente por **30** metros de fundos.

NATUREZA DO IMÓVEL: **Prédio** alugado? **alugado?** No. de andares **1** No. de cômodos **1**

METRAGEM: da frente do Prédio **30** metros por **30** metros de fundos, Metragem considerada: construída **30** metros, excedente **0** metros.

Vaga **Em aberto** metros. Frente fechada de **30** metros. Distrito de **Votuporanga- Bairro São João**

EXERCÍCIO	Nome do Contribuinte	Metragem	Valor Local	Imposto Predial Urbano	Taxa Remoção Lixo domiciliar	Imposto Territorial Urbano	Taxa Limpeza Vias Públicas	TOTAL	MULTA	Exercícios Anteriores	PAGAMENTOS				Observações
											Dia	Mês	Ano	Artigo	
1952	Lote 1-Quadra 21-Rua Aléias, esq. Minas Gerais-15X40.....	35 3a.				70,00		70,00	7,00	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895					
1952	Lote 2-Quadra 21-Rua das - Aléias-15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 3-Quadra 21-Rua das - Aléias- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 4-Quadra 21-Rua das - Aléias- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 5-Quadra 21-Rua das - Aléias- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 6-Quadra 21-Rua das - Aléias-15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 7-Quadra 21-Rua das - Aléias- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 8-Quadra 21-Rua Aléias, esq. Rua Orquídeas-15X40	34 3a.				68,00		68,00	6,80	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 9-Quadra 21-Rua Crisântemos, esq. R. Orquídeas-15X40	34 3a.				68,00		68,00	6,80	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 10-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 11-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 12-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 13-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 14-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 15-Quadra 21-Rua dos Crisântemos- 15X40	15 3a.				30,00		30,00	3,00	"	"	"	"	"	"
1952	Lote 16-Quadra 21-Rua Crisântemos, esq. Minas Gerais-15X40	34 3a.				68,00		68,00	6,80	"	"	"	"	"	"
1953	Lotes de 1 a 15, Quadra 21, R. das Aléias, R. das Orquídeas, e R. dos Crisântemos, esq. R. Minas Gerais, Sa. 317 mts.					634,00		634,00	63,40	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895					

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA No. 2.232

Ficha para Lançamento dos impostos, Predial Urbano, Territorial Urbano, e Taxas de Remoção de Lixo Domiciliar e Limpeza de Vias Públicas

Proprietário: **PAUL ALFREDO RICHTER**

Rua: **DAS ALÉIAS-** No. **MINAS GERAIS**

Em: **Votuporanga** Site a Data "1 e 2" da Quadra **21** Terreno com **30** metros de frente por **30** metros de fundos.

NATUREZA DO IMÓVEL: **Prédio** alugado? **alugado?** No. de andares **1** No. de cômodos **1**

METRAGEM: da frente do Prédio **30** metros por **30** metros de fundos, Metragem considerada: construída **30** metros, excedente **0** metros.

Vaga **Em aberto** metros. Frente fechada de **30** metros. Distrito de **Votuporanga- Bairro São João**

EXERCÍCIO	Nome do Contribuinte	Metragem	Valor Local	Imposto Predial Urbano	Taxa Remoção Lixo domiciliar	Imposto Territorial Urbano	Taxa Limpeza Vias Públicas	TOTAL	MULTA	Exercícios Anteriores	PAGAMENTOS				Observações
											Dia	Mês	Ano	Artigo	
1954	Lote 1-Quadra 21-Rua Aléias, esq. Minas Gerais-15X40.....	35 3a.				70,00		70,00	7,00	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895					
1953	"	35 3a.				70,00		70,00	7,00	"	"	"	"	"	"
1956	"	35 3a.				138,00		138,00	13,80	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895/7					
1962	"	35 3a.				498,00		498,00	49,80	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895/10					
1978	"	35 3a.				170,50		170,50	17,05	Lançado para a Dívida Ativa Ficha n. 895/10					
1999	"	35 3a.				170,50		170,50	17,05	Lançado para a Dívida Ativa-Ficha n. 895.-					

FOR DESMEMBRADO DESSA FICHA UM TERRENO MEDINDO 10 x 29,20mts. O/FRENTE P.M. GERAIS- ANEXADO NA FICHA Nº 3236-A PARTIR DE 1/1/1973- PAUL ALFREDO RICHTER

FOR DESMEMBRADO DESSA FICHA UM TERRENO MEDINDO 10 x 29,20mts. O/FRENTE P.M. GERAIS- ANEXADO NA FICHA Nº 3236-A PART. 1/1/73- PAUL ALFREDO RICHTER

SALDO:- TERRENO MEDINDO - 10,00 X 29,20 metros, VENCIDO PARA **NYVALDO VITORINO DOS SANTOS**, em 13 de dezembro de 1972, escritura de c/venha do 2º Cartório - Local- Livro " 60-a"- Fls. 31/32- Transcrição nº 32.979 - 12/3/1973. LANÇAMENTO EM NOME NYVALDO VITORINO DOS SANTOS, A PARTIR DE 1º/março/1973

FICHA Nº 2232/3.-. -Votuporanga, 21/3/1973:- *[assinatura]*

Figura 1 - Primeiro modelo de ficha para lançamento e controle da PMV
 Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).



Figura 2 - Primeiro modelo de boletim de informações da edificação
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

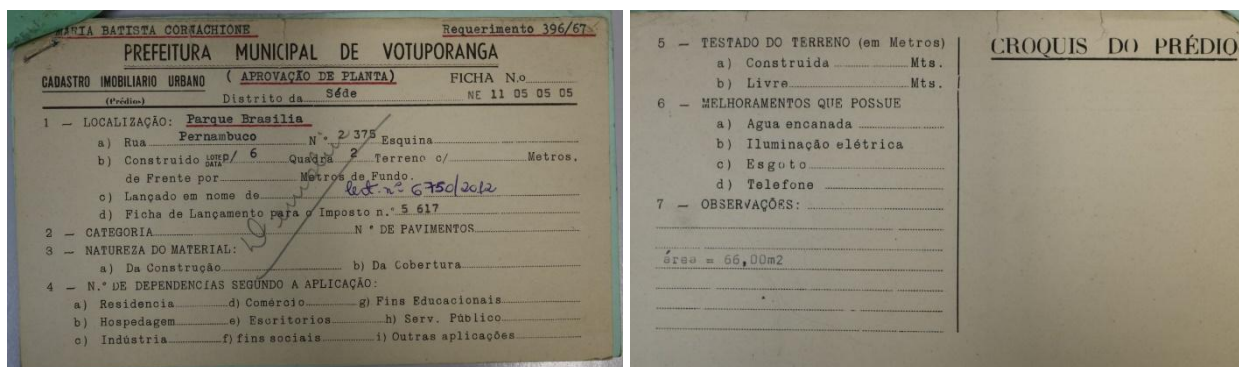


Figura 3 - Primeiro modelo de boletim de informações da edificação
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

Após alguns anos de uso, a ficha foi substituída por uma nova ferramenta de cadastro, semelhante a um caderno de anotações, onde o lançamento passou a ser por logradouro e não mais por número de quadra e número de lote. Uma vez confrontantes pela frente com determinado logradouro todos os imóveis eram cadastrados sob uma ficha que seria posteriormente parte deste bloco de anotações. No processo havia inclusive um campo destinado ao croqui da implantação do imóvel, sendo este, assim como o bloco, elaborado manualmente pelos agentes.

LOGRADOURO		R. Rio G... de nº 1 078		N. DO CADASTRO		NE 11 10 09 07		
BAIRRO			Vila Paes		QUADRA	LOTE		
					16	10		
DATA DO 1.º CADASTRAMENTO		1 965		EM NOME DE				
				Olivio Ferreira				
COM		56,40		M2	FOI AMPLIADO P/		77,30	
						M2		
EM		1 973		REQ.	FOI DEMOLIDO EM			
COM				M2	REQ.	N.º FICHA ANTERIOR		
						5 298/3		
DATA DO 1.º CADASTRAMENTO				EM NOME DE				
COM				M2	FOI AMPLIADO P/		M2	
EM				REQ.	FOI DEMOLIDO EM			
COM				M2	REQ.	N.º FICHA ANTERIOR		
Prefeitura do Município de Votuporanga			FC - Ficha de 1.º Cadastro de Prédio até o Ex: 72				N.º DE ORDEM	

Jobemar gráfica — 5000 — 3/83

HISTÓRICO

00	- 1.965	- - - - -	56,40	m2
	1.973	- - - - -	77,30	m2
	01.08.80.	- - - - -	80,00	m2
01	- 15.08.85.	- - - - -	25,00	m2 (cancelar em 28/01/92)
	01 - 29.10.02	- - - - -	89,40	m

Figura 4 - FC - Segundo modelo de ficha para lançamento e controle da PMV
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

Com a aprovação do primeiro Plano Diretor em 1971, a FIC (Ficha de Inscrição Cadastral) deu lugar ao BIC - Boletim de Informação/inscrição Cadastral e a FCI - (Ficha Cadastral Imobiliária), novo instrumento do cadastro físico municipal. Por outro lado, ainda que as FIC tenham deixado de ser atualizadas no ano de 1970, continuaram a fazer parte integrante dos mecanismos de controle do departamento de cadastro, pois conforme uma servidora (pertencente ao quadro de funcionários há mais de 30 anos) o antigo bloco ainda é utilizado para diversos fins, tais como levantamentos de dados sobre edificações, dimensão de terrenos e até mesmo histórico dos valores de cobrança da tarifa de IPTU, já que segundo a mesma, até o ano de 1972 a cobrança da taxa era realizada pelo próprio setor de cadastro.

Logradouro: Rua: *Paraitaba* Nº: *3327* LOTEAMENTO: *624* Nº DO CADASTRO: *11111111111111111111*

Valor do Terreno: *32.155,00* Valor da Edificação: *29.000* Proprietário: *Galloro, Walter*

Endereço para Entrega de Avisos: *108/4*

Imunidade Isenção Redução Justificação % I.P.T.U.

Exerc.	Valor do Imóvel	AL	IPTU	T.S.U.	Exp.	Parcela Normal	TOTAL DA PARCELA	
							cl multa 10%	cl multa 20%
1972	132.155,00	170	330,37	16886	130	500,64	550,70	600,36
19								
19								
19								
19								
19								
19								

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA FCI FICHA DE CADASTRO IMOBILIÁRIO

Ficha n.º: *103.340.000*

DF / CF - 01 - 15.000 Fichas - 03/75 - Gráfica Tamara - Votuporanga

Residência Indústria Misto Escritório Público
 Comércio Serviços Telheiro Galpão Religioso

DATA	DOCUMENTO	ALTERAÇÃO
29.3.85		AGRUPAMENTO DO TERRENO COM 120,00
0-6-85	R. 2-18.427 (4185)	T. DESPOLIO DE JOSE MANOEL BALLEIRO RIBEIRO
08.08.87		Re cadastramento - altura a R. Paraitaba
18.05.88		Altura a frente da Rua Amazonas
14.07.86	R.M. 3-18.437 (4-86)	T. Consignação Forquandes e outros
20.05.87	R.M. 3-18.437	Replac. o prédio nº 375 - Com 102,30 m²

Exerc.	TERRENO							EDIFICAÇÃO						
	Área	T	AT	G	K	E	C	FI	Tipo	Cat	Área	VU	DC	FA
1978	2400	12,0	2880	9,8	6200	1,2			1,4	32	1094	539,35		C
1979	2400	12,0	2880	9,8		1,2			1,4	32	109,4			
1980	2400	12,0	2880	9,8		1,2			1,4	32	109,4			
1985	3600	12,0				1,2			1,4	22	109,4			
1986	3600	12,0				1,2			1,5	22	102,3			

Figura 5 - FCI'S - Terceiro modelo de ficha para lançamento e controle da PMV
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

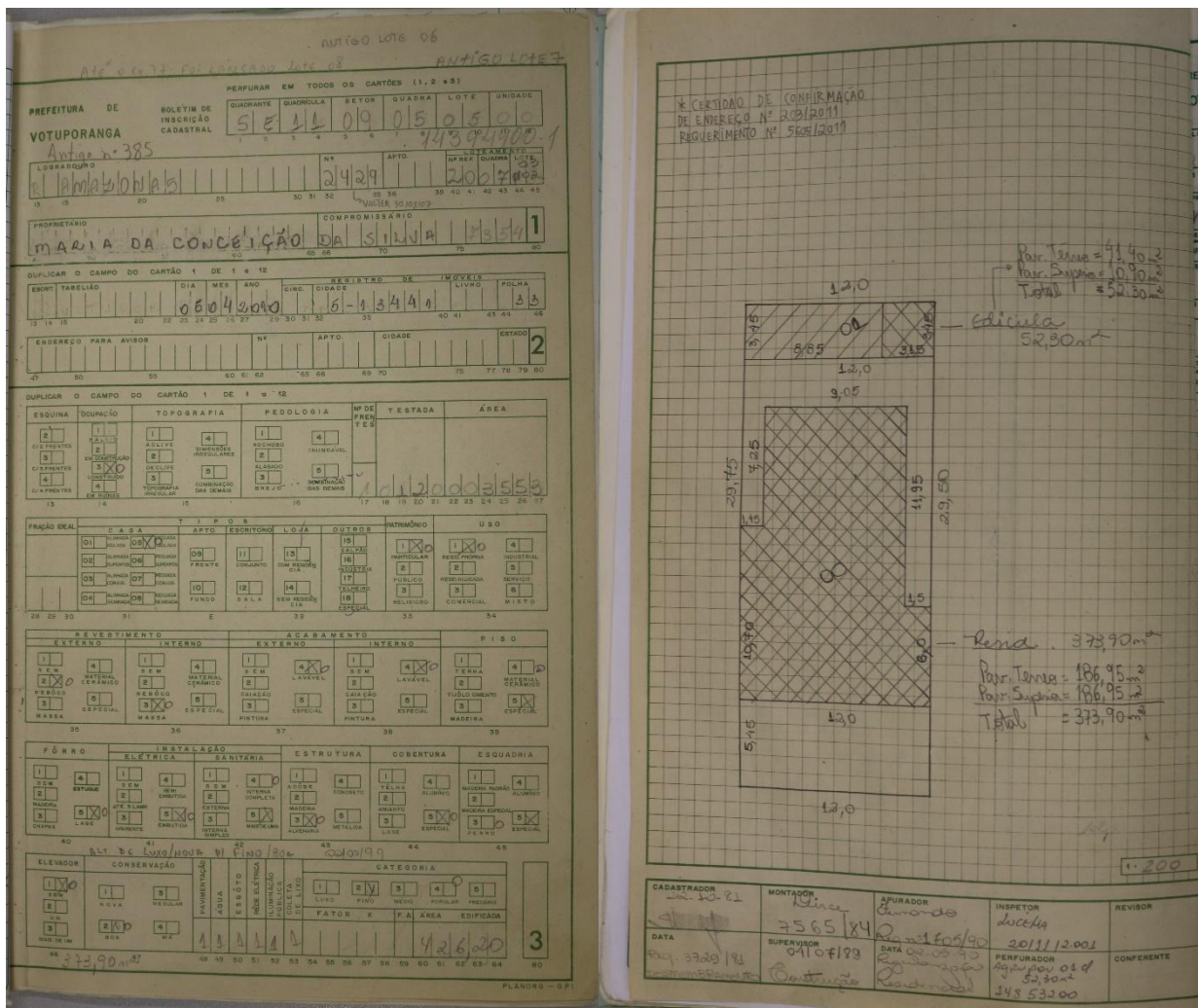


Figura 6 - BIC - Boletim de Informação/inscrição Cadastral
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

Eram anotados nas FIC o valor cobrado e o recolhimento era feito diretamente ao caixa, já que até este período não havia ainda no município o serviço de emissão de carnês de IPTU, sistema efetivamente implantado somente no ano de 1972.

Junto com a implementação do BIC e das FCI a administração municipal criou um novo sistema cadastral, onde as anotações já não se davam mais por logradouros, mas sim por quadrantes (quadrados), e o número de fichas passou a corresponder ao número de lotes. O cadastro adotou o sistema cartesiano de dois eixos (X e Y) de Leste para Oeste e do Sul para o Norte, que tinha como referência-base as vias do antigo centro tradicional.

O Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI de 1971 deixou, sob vários enfoques uma gama de recursos de grande valia para gestão e o desenvolvimento da malha urbana do município de Votuporanga, em especial o cadastro físico municipal, que já trazia em suas premissas as fichas de inscrição cadastral, produzidas e atualizadas manualmente, antecedendo até mesmo a concepção do próprio Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971, plano este que

precedeu até mesmo a Lei nº 6.766/79, quando por esta última foi incluído o controle sobre a abertura dos logradouros públicos, favorecendo o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). (CUCATO, 2016).

Com a aprovação da lei nº 6.766/1979, que regulamenta os parcelamentos do solo nos municípios brasileiros, Votuporanga também passa a parcelar seu solo com bases firmadas nesta legislação evitando a formação de loteamentos irregulares e clandestinos. Cabe destacar que esta análise já fora realizada por Cucato (2016), ao estudar o sistema cadastral de Votuporanga, mas é importante ser retomada para a compreensão deste histórico.

A partir de 1971, com a aprovação do PDI, o sistema cadastral passou a vigorar. O texto do seu Capítulo 3, assim se manifesta:

Para identificação dos elementos componentes da configuração física do município de Votuporanga, fica instituído um sistema cartesiano de coordenadas ortogonais. § 3º em decorrência do sistema cartesiano [...] o município de Votuporanga fica dividido em quadrantes, identificados por sua orientação e denominados respectivamente NE, SE, SO e NO”. O sistema de referência cadastral de Votuporanga tem por finalidade (artigo 16), a identificação precisa dos elementos componentes de sua configuração física e orientar a representação precisa dos equipamentos das estruturas urbana e rural.

Trata-se de um sistema de cadastramento apoiado pelo eixo de duas coordenadas onde são traçadas paralelas equidistantes de 2 mil metros, constituindo-se as quadriculas. Na mesma forma, porem distante 500 metros deste eixo traçam-se os setores, e estes são constituídos por quadras, que por sua vez são constituídas pelos lotes. Por exemplo, um imóvel identificado com o cadastro: NO 20.30.40.50, está inserido no quadrante NO, da quadricula 20, do setor 30, da quadra 40 e lote número 50. (Do Sistema de Referência Cadastral, art. 15). (VOTUPORANGA, 1971, v.4, p. 6).

Atualmente a manutenção do cadastro ainda é realizada por fiscais que atendem solicitações dos proprietários ou, ocasionalmente, se constatado pelo poder público, a realização de alguma obra no imóvel. As visitas regulares aos imóveis são realizadas por equipe não pertencente ao setor de cadastro.

Uma vez colhidas às informações “*in loco*” com trena manual e digital, as informações são transcritas em uma cópia do BIC. O agente retorna da vistoria e apresenta ao funcionário do cadastro o croqui com as divergências encontradas e este as reproduz em formato DWG (atualmente o setor dispõe de informações atuais de seus imóveis em softwares shapefiles). As informações constantes nas FIC, FCI e demais documentos anteriores ao PDI de 1971 permanecem arquivadas em pastas físicas individuais, ordenadas no sistema de quadrantes já mencionado.

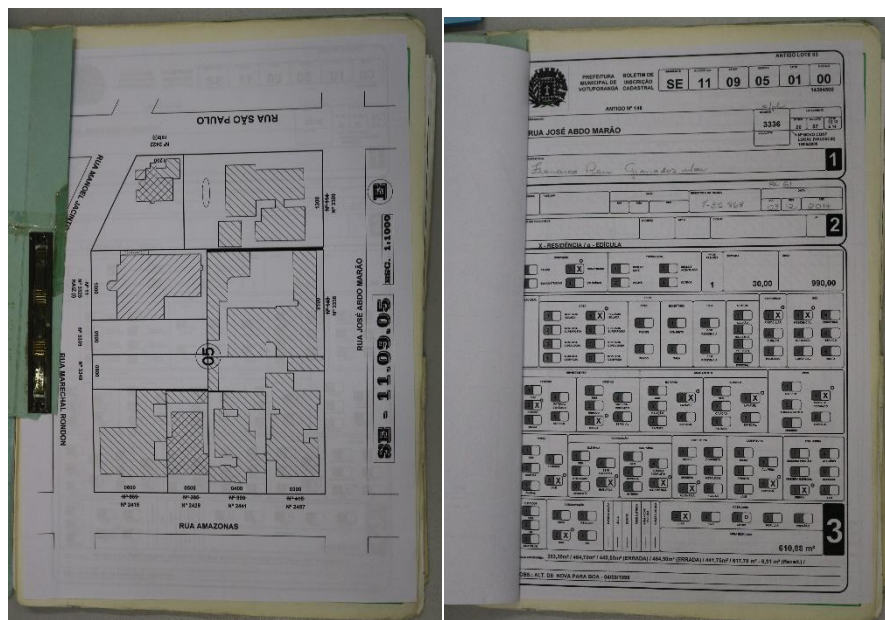


Figura 7 - Modelo atual do BIC e da ficha de cadastro físico dos imóveis
Fonte: Prefeitura do Município de Votuporanga (2016 e 2018).

Notou-se no início da década de 2000 um esforço contínuo do poder público em implantar ferramentas que modernizassem o cadastro físico do município, o que foi explicado durante entrevista com um funcionário do setor de cartografia como uma tentativa de implantar um Cadastro Técnico Multifinalitário, porém esse trabalho foi interrompido anos depois.

Como principal resultado desse período de inovações, restou uma excelente base cartográfica georreferenciada sobre um enorme número de marcos oficiais com monografias registradas e conhecidas do setor de topografia. No entanto esse sistema não conversa com os BIC, são duas bases que não se integraram. O cadastro segue sua função de registro de dados com foco na arrecadação e a Cartografia evolui gradualmente com a inclusão sistemática de novos levantamentos aos arquivos existentes.

A cartografia, quando bem definida, serve como suporte para uma cidade organizada e inclusiva. Para Loch e Erba (2007), a gestão territorial precisa obrigatoriamente de um referencial geodésico e cartográfico que permita a todos os demais produtos, serem a ele correlacionados, por exemplo, através de software SIG.

É neste sentido que a cartografia se torna imprescindível não apenas para organizar o território e reconhecer situações já estabelecidas. Monbeig (1949, p. 22), ao empreender seus estudos sobre divisão regional paulista, destacou a importância da construção cartográfica como base para estabelecer elementos de aspecto não apenas físico, mas também político e social, reforçando o problema que se mostra quando estas bases apresentam lacunas.

Dos deslocamentos contínuos da população à exploração espasmódica da terra, corresponde uma espécie de dinamismo constante das regiões, que as tornam de difícil definição ou limitação. A estas dificuldades juntam-se outras, que são desvantagens de ordem técnica e que todos nós muito bem conhecemos: as lacunas da cartografia, por exemplo, teriam aqui um lugar de honra. (MONBEIG, 1949, p. 4).

A cartografia é também um instrumento indispensável para se compreender a história de uma cidade, pela obtenção de uma sequência de mapas de ocupação do solo em diversas datas. Como afirma Wilhelm (1976, p. 62): “é inegavelmente um dado conveniente, mas insuficiente para a finalidade última do urbanismo que é induzir transformações urbanas [...]. Outro método utilizado para compreender a cidade, é o método do *mapeamento cadastral*”. Segundo este, a elaboração de vasta série de mapas revelando a ecologia urbana deveria ser suficiente para retratar a situação encontrada, “mediante cruzamento de dados. Somente o cruzamento de dados poderá aproxima-nos de uma visão dinâmica da realidade”.

Assim, o método do *mapeamento cadastral*, aliado ao cruzamento de dados fortalece bases não apenas para o desenvolvimento histórico, mas também possibilitam “contribuições setoriais ou parciais as quais permitirão uma percepção global da realidade urbana”. (WILHEIM, 1976, p. 62).

Tal percepção pode ser um possível embrião para o início da implantação de ferramentas cadastrais com objetivos de multifinalidades.

Setorizar os espaços quer seja para estudá-los ou para organizá-los do ponto de vista do planejamento urbano, é de suma importância. Monbeig (1949), quando investigou a formação do sertão paulista já se utilizava deste método não apenas para organizar sua pesquisa do ponto de vista didático, mas como premissa para uma organização territorial:

Do outro lado do rio Tietê, poder-se-ia hesitar entre diversos municípios, ao tentar escolher o líder da zona. A estrada de ferro vai até **Votuporanga**, ao passo que Fernandópolis é a base de partida para uma série de patrimônios em formação. Apesar disto, “Pereira Barreto” tem a vantagem da idade, da industrialização (seda) e acha-se ligada, por estradas, a todos os núcleos de povoamento dos municípios já citados, recebendo deles diferentes produtos. A prudência obriga, todavia, a relembrar que a subdivisão em zonas não seria senão provisória, nestas regiões em pleno desenvolvimento. (MONBEIG, 1949, p. 21).

Como podemos notar, numa mesma descrição de Monbeig, encontramos uma organização de diferentes dados como localização do rio, estradas, presença da indústria, amostragem de núcleos de povoamento e patrimônios em formação.

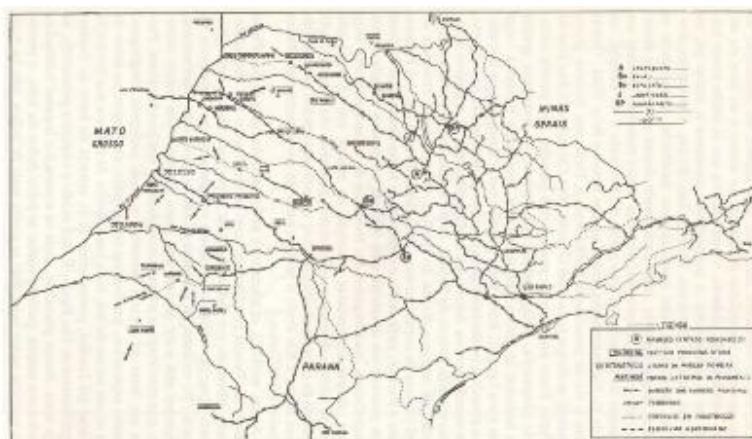


Figura 8 - Povoamento e ferrovias no estado de São Paulo e Norte do Paraná -1946

Fonte: Monbeig (1949, p. 28)

Segundo Barbosa (1985) e Blachut et al. (1974), citados por Loch (1990, p. 13), “O cadastro técnico polivalente compõe-se de vários cadastros setoriais, contendo cada um deles um segmento fundamental e segmentos temáticos especializados. Os cadastros setoriais são inter-relacionados, mas com existência individualizada”.

Quando tratamos do CTM, esta organização é da mais absoluta importância, pois trata-se da base para a formulação de todas as demais questões a serem dispostas e sistematizadas em bancos de dados a favor da municipalidade e da população.

Ao iluminarmos aqui o caso de Votuporanga, observamos a não aplicação do CTM, ainda que isso já tenha sido mencionado em outra oportunidade (com base em entrevistas realizadas), uma nova coleta de dados, permitiu-nos observar o que vem sendo aplicado ao município são os fundamentos do cadastro técnico, que embora tenha tido notável avanço a partir dos anos 2000, sua base técnica não tem sido mais atualizada sob a plataforma ora utilizada.

Cabe destacar, ainda que de forma breve que, este notável avanço deveu-se à implantação do SIG-Sistema de Informações Geográficas tendo este provocado a modernização e atualização do Cadastro físico-territorial, bem como de toda a sua base de dados cartográficos provocando o melhor controle do território, onde passou-se a cruzar as novas informações e a interligá-las aos mapas mais antigos pois a nova e antiga base divergiam entre si. Esta atualização agregou uma série de informações na base cartográfica do município, até então desatualizada e inconsistente quanto às informações do espaço geográfico do município. Os novos produtos cartográficos favoreceram a última atualização do Plano Diretor do Município em 2006 (Lei n. 106/2007), ainda em vigor. (CUCATO, 2016).

Contudo, nem mesmo o referido plano Diretor aprovado após a promulgação do Estatuto da Cidade (Plano Diretor Participativo), previu de forma declarada diretrizes para o CTM. O que se tem na Lei são apenas os ditames específicos para as diretrizes específicas do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que dentre outras regulamentações previa: “XIII - criação e manutenção de um sistema de informações georreferenciado, com dados sobre parcelamento, uso do solo e edificações para subsidiar a gestão do uso e ocupação do solo. (PDP/2007 - Lei nº 106/2007 Capítulo VI - Seção I - Art. 125)”.

A mesma Lei prevê no item X, a “implementação de cadastro unificado de edificações e uso do solo”, o qual não é aprofundado em nenhum outro momento na referida norma, tampouco regulamentado por legislação municipal.

Este sistema de informações georreferenciado vem sendo aplicado para os parcelamentos do solo aprovados após a promulgação da Lei, mas sua manutenção ainda deixa a desejar já que a ferramenta passa por um processo de estabilização. Investiga-se a relação entre o processo de estagnação do sistema cadastral e a atrofia na manutenção do sistema municipal de planejamento.

3. A FALTA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO LOCAL E O DESINCENTIVO AO CTM

É possível entender que a estagnação do processo de modernização do cadastro técnico, o qual estava a caminho da aplicação do CTM, tem início no momento em que se tentou combinar o banco de dados existente na prefeitura com o novo banco de dados georreferenciados, acarretando na dificuldade de migração de dados para a nova plataforma do SIG que se estendeu até o final de 2008. Quando assume o novo prefeito em 2009, especialistas na área de

planejamento urbano não integravam a equipe de transição, e para a secretaria de desenvolvimento urbano, que ainda se encontrava em fase de estruturação, não existia um conhecimento capaz de traduzir as necessidades do setor para o novo gabinete. Principal exemplo desta falta de uma visão estratégica de planejamento urbano, foi a não nomeação do Conselho das Cidades (embora já regulamentado), estrutura necessária e definitiva para se constituir o sistema municipal de planejamento, na forma da Lei nº 10.257/2001.

Aparentemente, isso se deve a uma falta de visão estratégica dos membros do governo municipal que, naquele momento entendiam que o Conselho da Cidade, articulado com um sistema municipal de planejamento moderno, pudessem engessar a tomada de decisões relacionadas com a expansão, o uso e ocupação urbana. Como nos afirma Harvey (2012, p. 86), progressivamente vemos o direito à cidade cair em mãos privadas ou interesses quase privados. Maricato (2001) ao analisar o direito à cidade, sob a ótica de David Harvey, nos coloca que Harvey critica a suposta neutralidade do discurso sobre direitos sociais e civis, lembrando que na prática, eles dependem do exercício do poder político [...].

A implantação de um sistema municipal de planejamento passou a ser pensada apenas como a ampliação dos “serviços de balcão”³ prestados pela prefeitura. Isso pode ser observado na desqualificação de vários instrumentos previstos pelo Plano Diretor de 2006, transformados apenas em ‘referências empoeiradas’ presentes no texto da Lei que o aprovou, dentre os quais enumeramos alguns: ITPU progressivo no tempo, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros. Já o Estudo de Impacto de Vizinhança passa a ser utilizado como um facilitador das permissões para a implantação de empreendimentos potencialmente impactantes. Este instrumento deixa de ser um estudo para promover a mitigação dos impactos específicos em cada caso, e passa a ser um instrumento “*pro forma*” analisado em audiências públicas esvaziadas de participação popular.

Por ser uma ferramenta desenhada em 2007 (Lei nº 4.287/2007) especificamente para Votuporanga, visando atender as demandas oriundas também dos pequenos empreendimentos, o EIV também é utilizado, a partir de 2009 para resolver deficiências do micro zoneamento, que precisava ser detalhado pelo inexistente Sistema Municipal de Planejamento e Conselho da Cidade.

Desta forma, gestão territorial passa a ser regulamentada por Leis específicas produzidas conforme o surgimento das demandas do setor imobiliário ou produtivo, em desacordo com a Lei do Plano Diretor, a Constituição do Estado de São Paulo e o Estatuto da Cidade. Assim, modificações no zoneamento, alterações de índices urbanísticos (CO é um deles) e ampliações no perímetro urbano, são aprovadas por Leis ordinárias sem a devida discussão e sem serem submetidas à apreciação dos órgãos colegiados, bem como sem a devida participação popular.

Neste contexto, de desregulamentação e retrocesso sistêmico, o Cadastro é abandonado nos propósitos de integração com uma base de informações georreferenciadas apropriadas para a modernização da gestão pública e falta de investimento para levantamento e atualização cadastral. Desse modo, o cadastro continua sendo apenas uma forma digital dos antigos BIC’s introduzidos no século passado, utilizados como instrumento de tributação. Neste aspecto o cadastro continua cumprindo o seu papel amparando a cobrança do imposto territorial urbano e do histórico legal do imóvel urbano.

³ Aprovação de projetos, emissão de certidão, expedição de diretrizes para loteamento, dentre outros.

4. CONCLUSÕES

O município de Votuporanga se desenvolveu acima da média das cidades da região como um polo mais moderno e organizado. As Fichas Cadastrais, a partir dos anos 1940, o BIC a partir de 1970 e o vislumbre da modernização do sistema cadastral introduzido no ano 2000, são expressões claras da cidade da administração avançada, dos planos diretores, da expansão previamente estudada e parametrizada por uma legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo. Contudo, a partir de 2009, a perspectiva de ancorar um sistema geográfico de informações numa nova base cadastral georreferenciada fracassou.

A cidade do cadastro multifinalitário é a cidade da informação aberta, ampla, detalhada que fornece informações aos seus cidadãos e que permite o controle amplo das políticas públicas com o escopo da facilitação de acesso ao conjunto dos dados, resultados e à verificação da eficiência da aplicação dos recursos. Segundo Loch, (2007), “O Cadastro Técnico Multifinalitário, gerou uma verdadeira revolução na forma de pensar dos profissionais atuantes no meio cartográfico, imobiliário, tributário [...]”.

É possível concluir que o CTM, uma estrutura municipal de planejamento urbano para a gestão moderna da cidade, está claramente vinculado a uma perspectiva de democratização. Assim, o CTM deve contribuir com o processo de planejamento em suas diferentes escalas, dentro de uma visão participativa e integradora e ser perseguido pelos municípios dentro de uma ótica de garantia do direito à cidade.

Referências Bibliográficas

BRANDÃO, A. C. **O princípio da vizinhança geodésica no levantamento cadastral de parcelas territoriais**. 2003. 128f. Tese (Doutorado em engenharia de produção). Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Florianópolis. 2003.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Ministério do Interior - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - **Instruções Experimentais para elaboração e apresentação dos Planos de Ação Imediata de Desenvolvimento Local Integrado**. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1970.

CARVALHO, C.; GOUVÊA, D. C. (Coord.). **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília: Ministério das cidades, 2009. 153 p.

CUCATO J. A. O cadastro Técnico Multifinalitário em Votuporanga-SP: Histórico e processos no caso da regularização fundiária da Vila Carvalho. **Anais do COBRAC 2016**, Florianópolis - SC - Brasil - UFSC - de 16 a 20 de outubro 2016.

DIAS, S. G. Regularização fundiária em ZEIS. **Revista Integração Ensino Pesquisa Extensão**, Ano XIII, n.53, p. 143-149, abr./jun., 2008.

FAVA, G. S; VOLPI, E. M. GeoVotuporanga Fase I - Uma base de dados consistente antes de um SIG. **GIS Brasil 2003. 9º Show de Geotecnologias**. São Paulo-SP.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

JACOSKI, C. A, Fritche Sistema de Informações Geográficas de Chapecó - Uma proposta de Boletim de Cadastro Técnico Multifinalitário. **XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Florianópolis, 2007.

LOCH, C. A realidade do cadastro técnico multifinalitário no Brasil. **XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Florianópolis, 2007.

_____. **Cadastro Técnico Multifinalitário Rural como base à organização espacial do uso da terra a nível de propriedade rural**. 128 p. Tese para Professor Titular. Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina, 1993.

_____. **Monitoramento global integrado de propriedades rurais**. A nível municipal, utilizando técnica de sensoriamento remoto. Florianópolis: UFSC, 1990.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano**. Cleveland, United States of America: Lincoln Institut of Land Policy, 2007. 160 p.

LOCH, C.; PEREIRA, C. C. A importância do cadastro técnico multifinalitário para elaboração de planos diretores. **VIII Seminário Internacional da Lares (Mercados Emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades**. São Paulo. 2008.

LOCH, C.; ROSENFELDT, Y. A. Z. A cartografia como suporte para a inclusão urbana e social e viabilizar procedimentos de regularização fundiária. **XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia, 2014, Gramado / RS. XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia**, 2014.

_____. A construção de um sistema de informação geográfica para o planejamento de áreas objeto de regularização fundiária. **XVII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**. SBSR, João Pessoa-PB, Brasil, 2015.

LOCH, R. E. N. **Cartografia: representação, comunicação e visualização de dados espaciais**. Florianópolis: UFSC, 2006.

MARICATO, E. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado aberto, 1995.

_____. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA, M. L. **Cadastro técnico como instrumento de apoio às decisões municipais**. Brasília: SERFHAU, 1973. 32p.

MONBEIG, P. A divisão regional no estado de São Paulo. **Anais dos Geógrafos Brasileiros**, São Paulo, v. I, p. 19-36, 1949.

_____. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Polis, 1984.

OSÓRIO, L. M. Parcelamento, urbanização e regulamentação do solo no Rio Grande do Sul: aplicação da Lei 6766/79, modificada pela Lei n. 9785/99, e provimento more legal da corregedoria geral de justiça do Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, E.; BETÂNIA, A. (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 97-113.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROSENFELDT, Y. A. Z. **Regularização fundiária e o cadastro técnico multifinalitário**. 2012. 158f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2012.

SANTOS, E. R.; VOLPI, E. M. Votuporanga: A Modernização do Cadastro Técnico Municipal. **COBRAC 2008**. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário UFSC Florianópolis-SC. 2008.

SANTOS, M. **O espaço e o método**. São Paulo: Nobel, 1991.

VOTUPORANGA. **Lei Complementar n. 106**, de 08 de novembro de 2007. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Votuporanga, cria o Conselho da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.votuporanga.sp.gov.br/atool/_arquivo/pasta/3939e1a6347fb39e7ad765f88bf33a14.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **PDI** - Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga - Diagnóstico. Prefeitura do Município de Votuporanga, 1971. v. 1, 2, 3, 4.

_____. **PDM** - Plano Diretor Municipal- Prefeitura do Município de Votuporanga, 1995.

_____. **PDV** - Plano Diretor Participativo de Votuporanga. Prefeitura do Município de Votuporanga, 2006.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.