

O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO EM VOTUPORANGA/SP: HISTÓRICO E PROCESSOS NO CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA CARVALHO

*Technician registration multipurpose in Votuporanga/SP: history and
processes in the event of adjustment land Vila Carvalho case*

Janaina Andréa Cucato

UNIFEV - Arquiteto Urbanista Docente da FAU

Avenida Nasser Marão, n. 3069 - Parque Industrial I - CEP: 15503-005 - Votuporanga/SP.
e-mail: jcucato@hotmail.com.br

Resumo:

No tocante à questão da regularização fundiária observa-se que esta tem ganhado um espaço de destaque nas discussões e orquestramento das regulamentações de âmbito Municipal e Federal, sobretudo a partir do estatuto da cidade e ainda, do Código Civil Brasileiro. A cartografia tem viabilizado os procedimentos de regularização fundiária e o cadastro técnico multifinalitário tem sido uma ferramenta importante nestes processos de regulação e também no direcionamento do uso do solo em todo o território nacional. Assim, este artigo busca reforçar a trajetória historicamente estabelecida do cadastro técnico em Votuporanga/SP, implantado desde os anos 1970, a partir do Plano de Desenvolvimento Integrado PDI/1971 e demonstrar a importância de bases cartográficas precisas e atualizadas que aportam o planejamento urbano a nível local e regional, sobretudo contribuindo com os processos de regularização fundiária desde a fase do diagnóstico até as diretrizes de urbanização das áreas a ser regularizadas, corroborando não apenas para incluí-las no rol das áreas formais e favoráveis à contribuição fiscal municipal e nacional, mas sobretudo, na produção de cidades mais justas, segundo o Estatuto da Cidades. Para demonstrar tal questão, adota-se o caso da Vila Carvalho, Vilarejo peculiar sob a égide fundiária e morfológica, pertencente ao município de Votuporanga, noroeste paulista. A escolha é justificada peculiaridades da área e pelo fato de se tratar de uma abordagem direcionada para um dos vários municípios de pequeno porte do estado de São Paulo, sobretudo por serem lugares pouco estudados se comparados ao volume de pesquisa a respeito das regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Cadastro técnico multifinalitário; planejamento urbano; regularização fundiária.

Abstract:

On the question of land tenure it is observed that this has gained a prominent space in the discussions and orquestramento regulations Municipal and Federal scope, especially from the city status and also the Civil Code. The mapping has enabled the regularization procedures and technical records multipurpose has been an important tool in these regulatory processes and also in the direction of land use throughout the country. Thus, this article seeks to reinforce the trajectory historically established technical member of Votuporanga / SP, implemented since the 1970s, from the Integrated Development Plan PDI / 1971 and demonstrate the importance of accurate and updated cartographic databases that contribute to urban planning to at local and regional levels, particularly contributing to the regularization process from initial diagnosis to the urbanization guidelines of the areas to be regularized, supporting not only to include them in the list of formal areas and in favor of municipal and regional tax contribution, but mainly in the production of fair cities, according to the Statute of cities. To demonstrate this issue, adopts the case of Vila Carvalho, Village peculiar in the land and morphological aegis, in the municipality of Votuporanga, São Paulo Northwest. The choice is justified peculiarities of the area and the fact that it is a targeted approach to one of several small municipalities in the state of São Paulo, especially for being understudied places compared to the volume of research on metropolitan areas.

Keywords: Register technical multipurpose; urban planning; land regularization.

1 INTRODUÇÃO

A partir da fundação do município de Votuporanga/SP, aproximadamente após nove anos, tem início o cadastramento municipal feito através de fichas para futuros lançamentos. Estas fichas continham os dados do imóvel, bem como os dados do proprietário deste. Ela era grafada com o emblema do município e ainda retratava os dados como número da quadra, número do lote e nome do ‘bairro’, naquele momento apenas se tinha o Patrimônio Velho (onde hoje está consolidado o centro tradicional). Com isso passou-se a fazer o lançamento de tributos sobre o imóvel ocupado. Segundo entrevista com um funcionário da Prefeitura local, responsável pelo setor de cadastro físico “no ano de 1946 se identifica os primeiros registros dos imóveis do então Patrimônio urbano de Votuporanga”. (Ex-chefe do Setor de Cadastro Físico - década de 1970 em entrevista concedida à autora em 09/06/2014).

Esta ficha continha uma alínea reservada para inserção de dados como a testada do lote, metragem quadrada do terreno e da edificação e o número do imóvel. A partir destes dados, tinha um agente do poder público municipal denominado “lançador” que fazia o cálculo para o lançamento futuro dos impostos, onde inclusive o valor do IPTU deste imóvel era anexado a esta ficha.

De acordo com o entrevistado, esta ficha foi posteriormente substituída por uma espécie de “bloco de anotações” (12,00 x 25,00 cm) cujo lançamento passou a ser feito não mais por imóvel, mas sim por rua, à época denominada “logradouro”. Todos os imóveis implantados neste logradouro eram cadastrados numa ficha que seria anexada para formar o bloco de anotações. Neste tipo de processamento havia inclusive um espaço na ficha para fazer o croqui da implantação do imóvel, tudo num processo manualmente estabelecido.

As FICs (Fichas de Inscrição Cadastral) foram atualizadas até 1970, pois quando foi aprovado o primeiro Plano Diretor em 1971, e estas fichas foram substituídas pelo BIC - Boletim de Informação/inscrição Cadastral e pelas FCIs - (Ficha Cadastral Imobiliária). A partir daí o cadastramento já não era mais feito por logradouro, mas por quadra. A cidade foi dividida em quadrantes e o número de fichas passou a corresponder ao número de lotes. “A partir daí o cadastro passou a ser efetivamente implantado e a numeração dos imóveis passou a ser em função dos eixos X e Y, do Leste para oeste e do Sul para o norte a numeração nunca pode se repetir. Posteriormente, as FCIs continuaram a complementar o sistema cadastral”. (Entrevistado - 09/06/2014).

O Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971 (PDI-1971), sob vários aspectos deixa heranças de suma importância para a operação e o desenvolvimento da rede urbana municipal, dentre eles o cadastro físico municipal, que já trazia nas suas origens as fichas de inscrição cadastral, manualmente geridas e atualizadas, antes mesmo da aprovação do PDI-1971, como ora dito, e que incluía também o controle sobre a abertura dos logradouros públicos antes mesmo da Lei n. 6.766/79 e facilitava o lançamento do imposto predial e territorial urbano (IPTU). Para Loch e Rosenfeldt (2014), a partir dos anos de 1964 com a concepção técnica/tecnocrática do planejamento urbano as cidades foram produzidas mediante diagnósticos e soluções ideais.

Com a aprovação da lei n. 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

Desta forma, a partir de 1971, com a aprovação do PDI, o sistema cadastral passou a vigorar. O seu Capítulo 3 - Do Sistema de Referência Cadastral, art. 15, assim se mostra: “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”. (VOTUPORANGA, 1971, v.4, p. 6).

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. (VOTUPORANGA, 1971, v.4, p. 6).

Trata-se de um sistema de cadastramento apoiado pelo eixo de duas coordenadas onde são traçados 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.

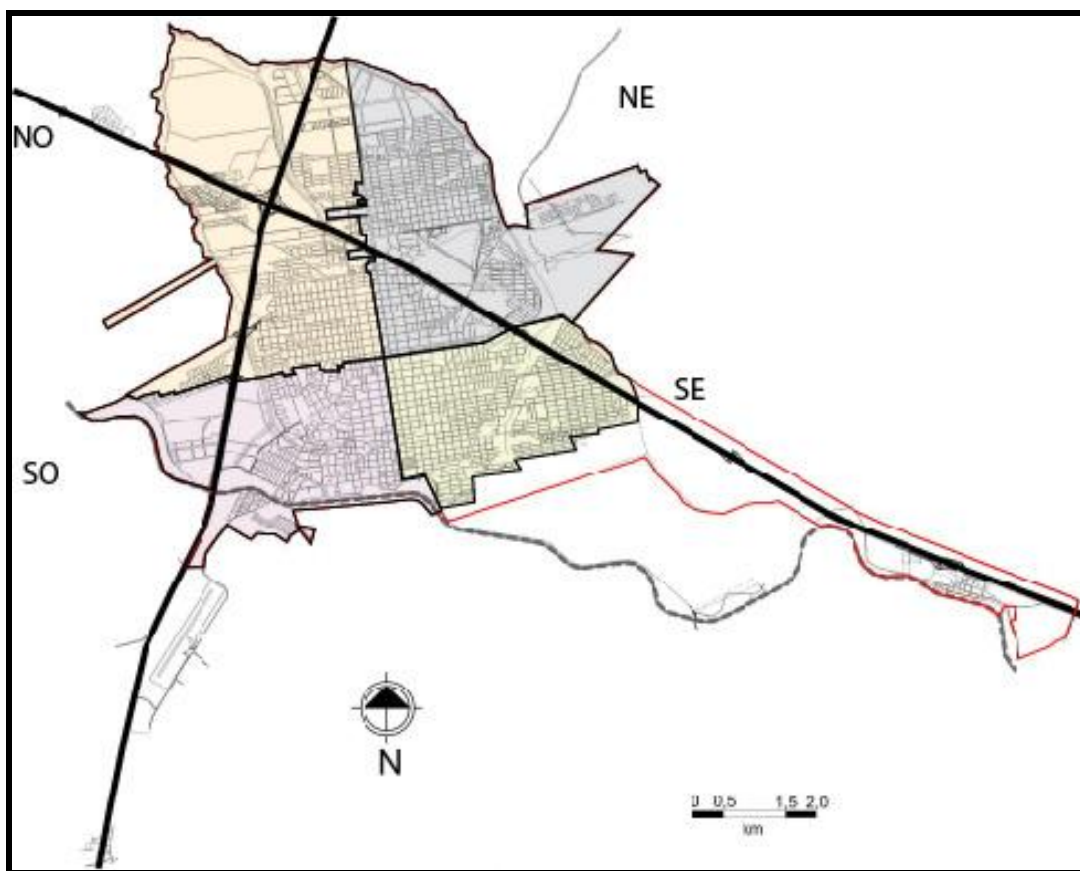


Figura 1 - Mapa da Divisão cadastral do município

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Setor de Cadastro Físico - Elaboração própria e atualizada a partir do original-2015.

Nota-se assim, que o Cadastro Municipal foi uma das grandes contribuições do PDI-1971. Juntamente com todo um sistema de normas de tramitação interna de documentos, o PDI organizou a administração em várias instâncias burocráticas. A manutenção do Cadastro Municipal foi levada adiante nas administrações seguintes até a sua transformação em Cadastro Técnico Multifinalitário, atualmente implantado através de um sistema cadastral totalmente georeferenciado, com prioridade para o cadastro Territorial.

2 O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO EM VOTUPORANGA: INSTITUIÇÃO E APLICAÇÃO

No ano de 2006, antes do recadastramento municipal e da digitalização dos BICs (Boletim de Inscrição Cadastral), previu-se que haveria uma defasagem de cerca de 30% na quantidade de edificações não cadastradas. Após a conclusão apurou-se que apenas 7% das edificações da cidade não eram cadastradas o que estava dentro da normalidade, considerando o crescente número de pequenas ampliações clandestinas em toda a cidade naquele momento, apenas detectáveis pelo recadastramento.

Neste período o município de Votuporanga foi submetido à implantação do Sistema de Informações Geográficas - SIG, o que provocou a modernização e atualização de seu Cadastro físico-territorial, e consequentemente de toda a sua base de dados cartográficos provocando o melhor controle do seu território. O SIG é um ambiente computacional (ferramenta computacional) capaz de realizar diagnósticos complexos ao integrar uma base de dados de diversas fontes e criar bancos de dados georreferenciados (CÂMARA; MEDEIROS, 1998 *apud* LOCH, 2015, p. 4815). A atualização de sua base cartográfica favoreceu a busca de informações e encorpou ou agregou uma série de informações na base cartográfica do município então desatualizada e inconsistente quanto as informações do espaço geográfico do município, problema este enfrentado pela maioria dos municípios brasileiros.

Anteriormente a implantação do SIG, o município contava com mapas elaborados e atualizados a partir de bases cartográficas já existente, cuja confiabilidade era duvidosa uma vez que eram elaboradas sem o apoio de instrumentos de precisão como é o caso das ferramentas de georeferenciamento. Assim, passou-se a cruzar as novas informações e buscar interliga-las aos mapas mais antigos já que a nova e antiga base divergiam entre si. Os mapas mais antigos se constituíam de informações apenas visualmente ilustrativas. Na compreensão dos técnicos da Prefeitura Municipal responsáveis pela implantação do sistema de georeferenciamento do município: “Votuporanga possuía um mapa apenas ‘para ver’ e não para se ‘utilizar’ de fato como uma ferramenta no processo de tomada de decisões e no gerenciamento do espaço urbano”. (SANTOS; VOLPI, 2008, p. 1).

No período anterior à introdução do SIG, o município não possuía um banco de dados integrado. O sistema de informações era composto por vários bancos de dados dispostos nas diferentes secretarias da prefeitura de forma a atender a necessidade de cada uma destas secretarias. Com isso, as informações eram arquivadas em diferentes plataformas sem disponibilidade de integração para cruzamento de dados.

O setor de cadastro físico do município sempre manteve seus dados atualizados, porém, todos os arquivos estiveram disponíveis apenas em arquivo impresso, uma vez que todos os dados eram atualizados manualmente.

No início do projeto Votuporanga possuía aproximadamente 37.000 BIC's (Boletins de Informações Cadastrais) em papel e parte alfanumérica destes boletins estava armazenada em um banco de dados desenvolvidos em COBOL, e a parte gráfica (os croquis) estava em papel milimetrado. (SANTOS; VOLPI, 2008, p. 2).

Da necessidade de agrupar todas as informações contidas nas mais diversas fontes de armazenamento de dados, a Prefeitura buscou otimizar um banco único e preciso através da implantação do Sistema de Informações Geográficas no município. Este novo sistema integraria e gerenciaria todas essas informações espaciais de modo que todas as secretarias e suas divisões poderiam ter acesso a essas informações de forma a implantar um processo de cadastro territorial (que é uma parte do Cadastro Técnico Multifinalitário) que atenderia as necessidades de informações das diversas secretarias para as mais diversas finalidades,

corroborando com seu caráter multifinalitário, e simultaneamente encurtaria tempo de validação destas informações e reduzia trâmites internos e conseqüentemente os custos operacionais, além de evitar informações ambíguas.

Todo este processo começou a ser implantado a partir de 2002, quando já se sentia a necessidade buscar a organização de uma base de informações cartográficas consistente do qual o “futuro” sistema pudesse se utilizar para gerar mais informações e subsídios para a administração municipal. Naquele momento, o município já estava em processo de construção e complementação de sua base cartográfica. Esta base deveria ser como hoje é, ou seja, geometricamente correta e rígida, para que todas as informações espaciais a serem (re)produzidas no município passassem a integrar a esta nova base, sem que houvesse distorções ou redundâncias. (SANTOS; VOLPI, 2008).

Segundo o ex secretário de Planejamento Urbano, o Arquiteto e Urbanista Gustavo Fava, o principal responsável pela implantação do projeto que instituiu o georeferenciamento como ferramenta de planejamento urbano em Votuporanga. “A próxima etapa do trabalho seria montar um banco de dados único e integrado para toda a prefeitura, para que futuramente todas as secretarias e suas divisões possam acessar uma única e atualizada base cartográfica” (FAVA; VOLPI, 2003, p. 4). Feito isso, a próxima etapa do processo seria implantação do SIG. A prefeitura passou a investir em novos programas e plataformas que dariam aporte ao novo sistema a ser implantado. Votuporanga teve em 2003 seu projeto aprovado do PMAT, que é um programa federal de financiamento dos municípios para sua automação tributária.

O sistema de implantação do SIG em Votuporanga submeteu a Prefeitura a um processo que também mobilizou parte de sua equipe de funcionários e demandou a especialização e aperfeiçoamento do corpo de funcionários do Setor de Cadastro Físico Municipal, incluindo equipe de apoio e digitalização de dados de bases cartográficas antigas, bem como dos físicos e equipe de trabalho de campo.

Os novos produtos cartográficos favoreceram a última atualização do Plano Diretor do Município em 2006 (Lei n. 106/2007), naquele momento cumprindo as normas do Estatuto da Cidade, dentre elas, a aplicação do IPTU progressivo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as desaparições e outros mecanismos e tomadas de decisões, as quais vêm sendo aplicadas com o uso desta base cartográfica atualizada e consideravelmente precisa.

Ainda em 2012, segundo um funcionário da Divisão de Cadastro Físico da prefeitura de Votuporanga, estes boletins de Informação cadastral, ainda estariam em uso na prefeitura, onde inclusive são atualizados manualmente e posteriormente digitalizados. Compreende-se que a intenção é, com o tempo, que a prefeitura disponha apenas de arquivos digitalizados.

O Plano de 2007 dá continuidade às questões ligadas ao cadastro, inclusive fomentando sua implementação:

- X - Implementação de cadastro unificado de edificações e uso do solo;
- 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. (Lei n. 106/2007 - Capítulo VI - Seção I - Art. 125).

Considera-se que o cadastro físico dos imóveis contribuiu não apenas para o registro das situações consolidadas, mas para a não efetivação das irregularidades, sobretudo edificações e questões ligadas à situação dos imóveis porém num contexto global que envolve todo o espaço da cidade e seu território.

3 O CASO DA VILA CARVALHO E AS CONTRIBUIÇÕES DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZEIS

Para elucidar o caso de contribuições do cadastro técnico multifinalitário nos processos de regularização fundiária (em áreas já ocupadas), será utilizado como referência o centenário vilarejo conhecido como “Vila Carvalho”, que conforma ora dito, está constituído desde o final do século XIX e definitivamente ocupado por posseiros em 1929; posteriormente anexado ao município de Votuporanga a partir de sua formação em 1937. Localizado distando 7 km do perímetro urbano a sudoeste deste município, atualmente acolhe os moradores os quais fazem suas transações imobiliárias através de um contrato de compra e venda dos imóveis. Para Maricato (2001), nos loteamentos ilegais existe a figura de um tipo de contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador.

Destaca-se aqui que neste item descreve-se a utilização do cadastro territorial e também do cadastramento de serviços e pessoas, reforçando a importância do cadastro técnico multifinalitário neste processo.

A Vila era local de parada de boiadeiros que viajavam do Mato Grosso para São Paulo através da “Estrada Boiadeira”, por onde inclusive passaram refugiados da guerra do Paraguai. O local, foi a princípio designado para ser a sede do município de Votuporanga, mas sua localização geográfica a distanciava da linha férrea e, conseqüentemente, do desenvolvimento.



Figura 2 - Localização da Vila Carvalho

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga Setor de Topografia Disponibilizado em outubro/2007
Cartas topográficas do IBGE - Sem especificação da data
(Junção da Planta de Votuporanga e Vila Carvalho)

O vilarejo ocupa terras de antiga propriedade da Igreja Católica (Mitra Diocesana de São Carlos/SP), e localiza-se na região da Bacia do Rio São José dos Dourados.

Sob o estímulo de projeto de regularização fundiária elaborado em 2004 (onde tive a oportunidade de participar ativamente desse processo, coordenando suas bases e intervenções no período 2004 a 2011 como agente do poder público municipal, no cargo de diretora da Divisão Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), o vilarejo foi gravado como ZEIS através do artigo 16º da Lei n. 3.750/2004 que dispõe sobre “recuos nas edificações, corredores de acesso, vias públicas, usos permitidos, criação de Zona de Uso e outras correlatas e dá outras providências: A Vila Carvalho, considerando todo o seu perímetro consolidado, passa a ser Zona Especial de Interesse Social” (Lei n. 3.750 de 09 de setembro de 2004 - Prefeitura Municipal de Votuporanga).

Esta gravação se deu para que a Vila passasse a se relacionar de forma mais próxima ao poder público municipal, atraindo para o local a implantação de alguns equipamentos comunitários, serviços básicos e de infraestrutura, como, por exemplo, rede de água, previsão de redes de esgoto através da futura construção da lagoa de tratamento de resíduos, serviços de saúde e educação, habitação popular. Entre os anos de 2001 e 2004, o vilarejo recebeu investimentos do poder público municipal para disponibilização de 15 lotes para a construção de unidades habitacionais, com material de placa de fibrocimento, passando a ser ocupado por cerca de 70 famílias, incluídas as já residentes no local.





Figura 3 - Respectivamente: Imagem de satélite da área 2002 e Imagem de satélite da área/2006, após a construção das casas populares
Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2002 e 2006)
Com intervenção da autora (destaque para a localização das unidades habitacionais).

Por se tratar de um vilarejo que ainda carrega forte característica rural e marcas de intensa pobreza, especialmente nas suas habitações, apenas nos três últimos anos começou a atrair a atenção dos empresários do mercado imobiliário.

Com a “notícia” da regularização das terras, moradores das imediações vêm tentando o assentamento na área com interesse de renegociá-la com a prefeitura, para futura implantação de conjuntos habitacionais para população de baixa renda. Ainda que não passaram de intenções, várias atividades se instalaram e ainda vêm se instalando na Vila e entorno como é o caso de dois templos religiosos, uma indústria de rações para animais e pequenos comércios de alimento.

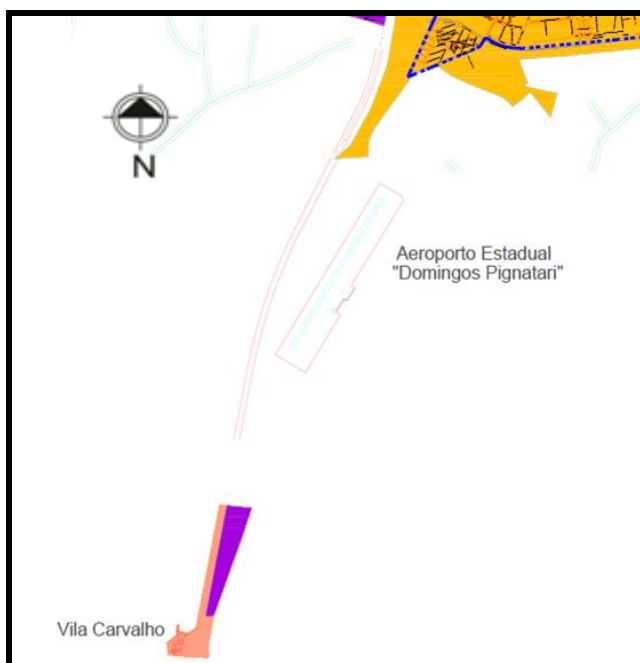


Figura 4 - Indicação do zoneamento da Vila Carvalho em 2012 - ZEIS/2012: Em Rosa, ZEIS e em Magenta, ZPE (Zona de Parques Empresariais).

- S/escala

Fonte: PMV /2012

Como mostra o mapa de 2012, neste referido ano zoneamento se estendeu ao longo do eixo da Rodovia Péricles Belini - SP-461, que gravou parte da sua margem esquerda como Zona de Parques Empresariais, e parte da marginal direita deu continuidade ao zoneamento de interesse social, considerando a orientação no sentido norte sul, aproximando indústria e ZEIS.

A área anseia por ajustes dos parâmetros urbanísticos frente à realidade da ocupação. Mas, por se tratar de loteamento irregular, o cumprimento das exigências da Lei Federal nº. 6.766/79 seria praticamente impossível, pois não há projeto previamente aprovado e tampouco cumprimento dos parâmetros das edificações e reservas de áreas verdes ou institucionais. Aliado a isso, os tamanhos dos lotes apresentam uma variação entre 100 e 1.200 m² (levantamento realizado pela autora, 2004). As ruas foram definidas em função da demarcação destes lotes, estes de diferentes formas e tamanhos, configurando distorções não apenas físicas e morfológicas, mas também jurídicas, conformando uma estrutura fundiária extremamente irregular.

O projeto de regularização da área preconizou manter a estrutura originalmente estabelecida no processo de ocupação do vilarejo, não alterado-a uma vez que a totalidade da gleba hoje ocupada se encontra consolidada. Mas pode ocorrer que nos próximos anos, outras novas áreas das imediações, de propriedade privada, sejam incorporadas à área existente, em função do processo de valorização que as terras urbanizáveis, especialmente as áreas de Interesse Social, vêm sendo submetidas. Para Rolnik (1997), a legislação que regula o parcelamento, uso e ocupação do solo interfere diretamente na estruturação dos mercados imobiliários, corroborando com um processo de valorização deste solo, e na formação de mercados.

Do ponto de vista social, busca-se garantir a permanência da população nas áreas regularizadas, mediante a (re)construção de espaços com a participação dos moradores, num

processo que visa sua inclusão cidadã, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o estigma da marginalização social e espacial. Com efeito, a titulação do domínio não encerra sequer a dimensão jurídica da regularização, caso não seja acompanhada de medidas capazes de enfrentar o problema do registro do parcelamento, importante para consolidar o direito de cada morador, já que o sistema econômico vigente privilegia as relações jurídicas sob a perspectiva individualista do direito.

Assim é que se reconhece a importância do Zoneamento Especial de Interesse Social, para este caso, enquanto um instrumento que viabiliza o registro de parcelamentos fora dos padrões ordinariamente admitidos pela legislação, sem que se descuidem dos aspectos de segurança, de higiene, de salubridade, que compõem as condições de habitabilidade das moradias. A conjunção dessas características faz do mecanismo da ZEIS um meio altamente recomendável de empreender processos de regularização fundiária que levem em consideração as dimensões jurídica, física e social da atividade.

No caso da Vila Carvalho, quando o processo de regularização foi retomado por volta de 2004, depois de várias tentativas frustradas, tudo o que se tinha em mãos era um documento de propriedade da área da Mitra Diocesana de São Carlos, uma carta ou base cartográfica de 1964 constando apenas as curvas de nível (sem precisão) e uma imagem de satélite sem escala. Não havia mapas nem plantas que registrassem sequer sua divisão territorial.

Quando a prefeitura tomou conhecimento da intenção de resgatar o processo de regularização fundiária da Vila, por meio do Secretário Gustavo Fava, especialmente quando passou a orientar o trabalho de conclusão de curso da autora (sob o Título: Vila Carvalho- da Regularização Fundiária à Urbanização), os olhares passaram a se voltar para o local e deu-se início ao levantamento cadastral. Para Brandão (2003, p. 53), o “levantamento cadastral que tem por objeto os limites de parcelas territoriais que não necessariamente coincidem com feições do terreno”.

No caso da Vila Carvalho, o levantamento cadastral (inicialmente territorial e posteriormente sócio econômico e de serviços) ocorreu a partir do sistema de georeferenciamento. Todos os lotes consolidados foram considerados individualmente, com roteiros para lotes regulares e memoriais descritivos para os lotes irregulares. O uso de tecnologias de geoprocessamento permite a delimitação das áreas invadidas, o mapeamento e a identificação das famílias ocupantes de glebas irregulares e beneficiários da ação de regularização, corroborando inclusive, na agilidade dos processos uma vez que permite uma leitura real da estrutura local, com todos os dados necessários para as diferentes etapas do processo.

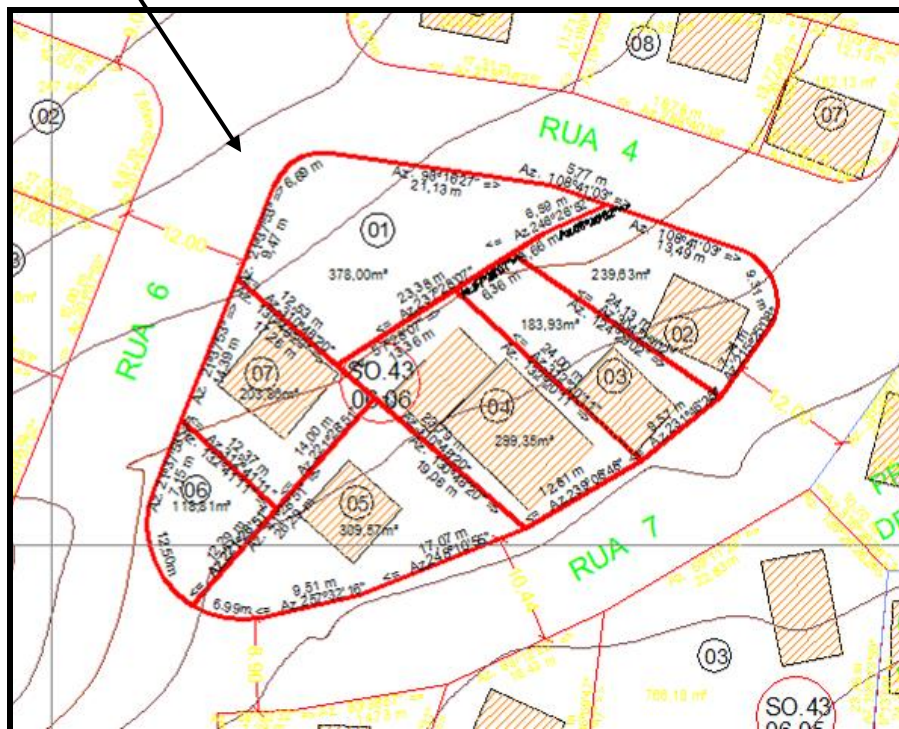


Figura 5 - Planta Cadastral da Vila Carvalho -Respectivamente Levantamento cadastral das edificações consolidadas - detalhe ampliado da quadra

Fonte: PMV Projeto e desenho da planta geral elaborado por: Janaina Cucato - junho/2008, enquanto Diretora da Divisão de Parcelamento, uso e Ocupação do Solo (PMV).

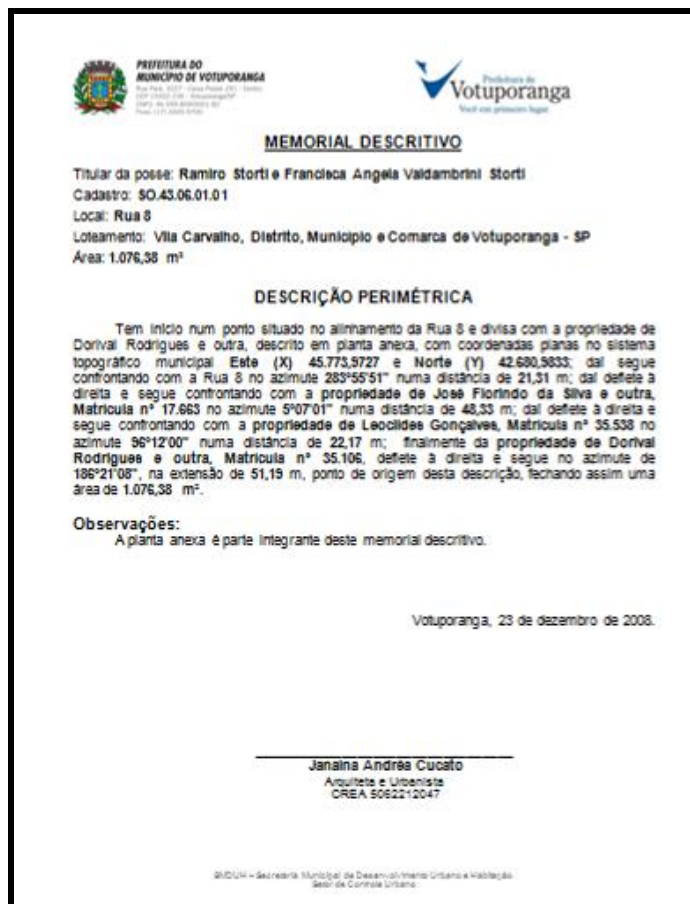


Figura 6 - Memorial Descritivo dos lotes
 Fonte: Elaborado pela autora/2008 enquanto funcionária da PMV

Os mapas e as plantas cadastrais representam a relação jurídica que existe na apropriação da terra pelo homem, representam as parcelas nas quais são exercidos os direitos de propriedade ou posse (ERBA, 2005 *apud* LOCH; ROSENFELDT, 2014). Ambas consistem na representação da superfície terrestre ou parte dela, de forma gráfica e bidimensional, que recebe o nome genérico de ‘mapa’ ou ‘carta’. (LOCH, 2006).

A partir de dados mais precisos sobre a área, a autarquia de água e esgoto local, a SAEV (Superintendência de Água e Esgoto de Votuporanga) começou a operar no local passando a suprir praticamente 100% das residências com água tratada, além de desenvolver projeto para a construção da lagoa de tratamento. Até então o abastecimento era feito a partir de poços perfurados pelos próprios moradores, sempre próximo as fossas, o que comprometia e muito, a saúde dos moradores. Foi realizado o levantamento físico e sócio econômico de todos os moradores e domicílios da Vila. Na compreensão de Loch (2007) o Cadastro Técnico Multifinalitário compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população; a legislação, que envolve verificar se as leis vigentes são coerentes com a realidade regional e local.

As poucas melhorias já implicavam na “valorização da área”. Muitos moradores das imediações passaram a adquirir terras no interior do vilarejo para possível revenda. A maior área (lote com 3.721,24 m²), comprada por um sitiante vizinho a Vila, chegou a ser cogitada como proposta de (re)parcelamento - “pequeno loteamento”, segundo o adquirente. Mesmo sem autorização legal, a área foi sendo “parcelada” e revendida, e no local foram construídos

dois edifícios religiosos e uma “casa de veraneio”, para aluguel em finais de semana, dentre outras edificações para aluguel temporário.

A partir de 2006, já com a implantação do cadastramento territorial georeferenciado, foram realizadas diversas reuniões para cadastro dos moradores e coleta da documentação a ser encaminhada ao setor jurídico da prefeitura. Durante as reuniões também foi realizada a atualização dos dados cadastrais coletados em 2004.



Figura 7 - Imagens de uma das reuniões, coordenada pela autora para o cadastramento dos moradores e coleta de documentos pessoais- Ano 2007.

Fonte: André Takahashi - arquivos da Autora, 2007 - Extraído de Cucato/2015

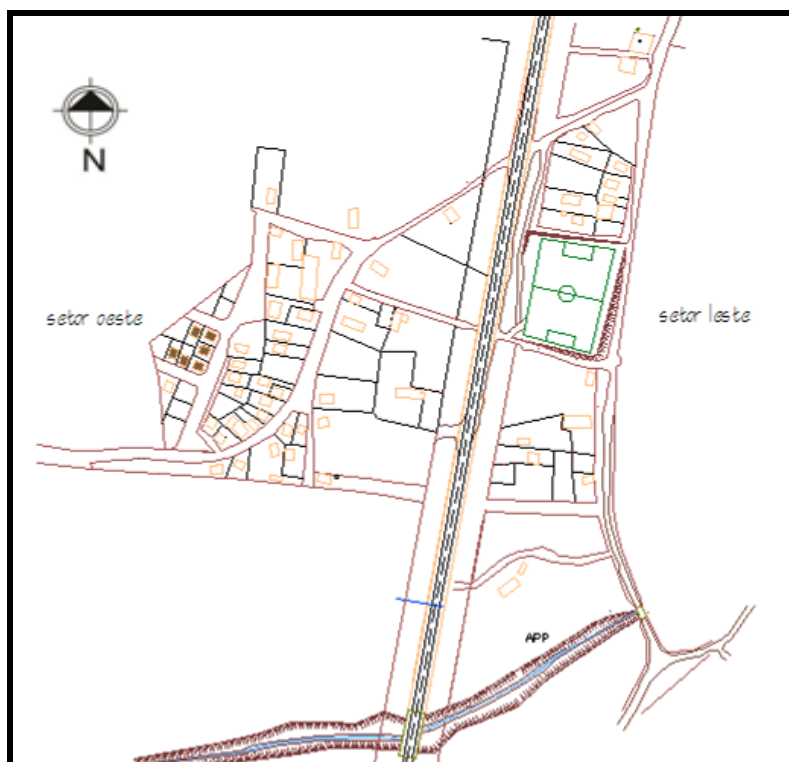


Figura 8 - Mapa da situação original- Desenhado sobre a imagem satélite 2004 pela autora - TFG/2004 (Vila Carvalho: Da urbanização à Regularização Fundiária). S/escala
Fonte: Arquivos da autora/ dez-2004 e PMV/2004.

Entre os anos de 2004 e 2008 deu-se um processo que reunia, além da documentação recentemente coletada, documentos de antigos moradores, processo este que seria alavancado pelo mecanismo do “usucapião coletivo”. Contudo, a alta rotatividade dos moradores na Vila de forma frequente, descaracteriza as tentativas anteriores de usucapião coletivo. A grande maioria destes moradores saía da Vila em busca de uma melhor oportunidade de vida, porém sempre retornavam atraídos pelos baixos valores da terra no vilarejo. Dessa forma, o processo nunca conseguia ser encerrado e eram necessárias atualizações constantes, impedindo a continuidade do processo.

Contudo no ano de 2009, ocorreu uma nova oportunidade de regularização da área. A partir da aprovação da Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009, que dentre outras coisas dispõe sobre: “[...] a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]”, uma nova tentativa de regularização da área estava aberta. Com a atualização dos dados, a reestruturação dos mapas e a coleta de documentação exigida pelo C.R.I.A - Votuporanga, a Divisão de Arquitetura e Controle Urbano¹ (da SMDUH), foi possível proceder aos ajustes necessários para que o processo tramitasse e fosse adiante. O processo de regularização chegou a ser depositado junto ao Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Votuporanga, com base na Lei n. 11.977/2009:

Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”; (Capítulo III, Seção-I- Item IV, Lei 11.977/2009).

Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: -

b) de imóveis situados em ZEIS; (Capítulo III, Seção-I- Item VII, Lei 11.977/2009).

Durante décadas, o processo não chegou a prosperar por fatores como: a alta demanda de trabalhos pelo órgão público municipal que se dispõe em resolver questões consideradas pelos gestores públicos como “de maior prioridade”, além da referida rotatividade dos moradores que se frustravam com as tentativas anteriores de regularização por usucapião coletiva, o que desgastou, de forma importante, a administração pública, criando certa resistência à questão fundiária da Vila Carvalho.

Um novo levantamento físico territorial foi realizado na área para atualização dos dados. A pedido do CRIA (Cartório de Registro de Imóveis de Votuporanga), a Matrícula do Imóvel, sob propriedade do Bispoado que estava no cartório de Monte Aprazível (Antiga Comarca de Votuporanga) foi averbada junto ao Cartório de Votuporanga permitindo uma maior agilidade no projeto.

De acordo com informação do Advogado Lisboa, que co-orientou juridicamente o projeto, “a partir da Lei de Regularização Fundiária nº. 11.977/2009 e com o aporte documental gerado a partir do levantamento da área iniciado desde 2004, e permeando o levantamento georeferenciado, a proposta chega enfim a finalização de sua primeira etapa que consiste em fazer a doação das escrituras para parte dos moradores no dia 26 de junho de 2016, ou seja, daqui há três dias”. (Entrevista a autora em 23/06/2016). Ainda segundo Lisboa, nem todas as escrituras serão doadas, pois alguns moradores são proprietários de outros imóveis.

Assim vislumbra-se a finalização, ainda que parcial, de um processo longo e cheio de entraves, acreditando-se que o empenho, a princípio a partir do levantamento territorial que

¹ Naquele momento, sob coordenação da autora.

envolvia as parcelas fundiárias da Vila, e ainda a partir do cadastro sócio e econômico realizado de forma “manual”, tenha contribuído para a efetivação do cadastro Técnico Multifinalitário que, com uso do SIG, enquanto ferramenta de manipulação de dados e informações, permitiu e orientou sobremaneira a estruturação de uma base de dados cartográficos sólida e precisa, favorecendo o controle do território, sobretudo, fortalecendo-se como instrumento orientador de políticas de ordenação e regulação do solo, em todas as escalas. (ROSENFELDT, 2012, p. 39).

CONSIDERAÇÕES

A partir da instituição da Vila Carvalho como ZEIS, deu-se iniciou-se ao processo de levantamento físico territorial, que conforme ora dito, todo o material que se tinha em mãos era uma foto satélite sem escala e uma carta ou base cartográfica de 1964, constando apenas as curvas de nível, porém nada detalhado, e de qualidade visual comprometida. O Vilarejo foi submetido ao processo de cadastramento sendo este interligado ao sistema de coordenadas do município de Votuporanga, dando assim continuidade à malha cadastral já existente

Desta forma ao fim do processo de regularização da área (ainda que de parte da Vila), o poder público poderá fazer os lançamentos com base no cadastro existente e a área pode fazer parte do projeto de Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc) o qual representa a integração dos procedimentos cadastrais relativos às Pessoas Jurídicas e demais entidades no âmbito das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos demais órgãos e entidades que participem do processo de formalização e legalização de empresas denominados convenientes.

A área também poderá ser mais facilmente incluída nos programas do governo Estadual e Federal, para contribuição de obras e melhorias, e também nos programas do fundo de habitação. É neste sentido que conceito de multifinalidade do cadastro consolida-se a partir da agregação de dados sociais e ambientais aos já considerados dados físicos, econômicos e jurídicos. Esta multifinalidade permitiu sua utilização para o planejamento do uso do solo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social [...] (LOCH, 1993; LARSSON, 1996; LOCH; ERBA, 2007 *apud* LOCH; ROSENFELDT, 2014).

Destaca-se aqui que ao longo do processo, após o lançamento cadastral, foram construídas casas populares, perfurado um poço artesiano para suprir a rede de abastecimento de água. Foi ainda implantado o programa de alfabetização de adultos, reforço escolar para crianças e jovens, educação ambiental, biblioteca, assistência odontológica e cultural. Há previsão para construção de horta comunitária, lagoa de tratamento de esgoto, e execução da rotatória de acesso ao vilarejo.

A Lei de regularização Fundiária, aliada à pré-disposição do Bispado em “ceder” as terras aos moradores, que se deu por meio de desapropriação amigável, e o empenho para o cadastramento da Vila desde 2004, ainda que realizado inicialmente de forma manual, contribuiu para o caminhar do processo junto ao órgão público municipal e o cartório de registro de imóveis, ainda que a passos lentos.

No processo priorizado manter o traçado original da Vila, bem como suas particularidades dando-se ênfase à implantação da hierarquização viária. Qualquer intervenção na área passará por processo de desmembramento dos lotes, após cessar a regularização total da gleba que se espera, em breve se consolidar como finalizada.

O sucesso no procedimento do cadastramento para fins de regularização fundiária vem orquestrado ainda pelo esforço que, como visto, teve início nos anos 1970 a partir da instituição da metodologia do cadastro físico pelo PDI/1971 e coerentemente dando continuidade no decorrer das décadas seguintes.

Como afirma Acselrald (2001 *apud* JACOSKI, 2007, p. 1), “Os tempos da cidade são números, números dos quais necessitamos ter instrumentos de coleta em que se possa confiar para poder prever e planejar”. Os números na verdade são representativos já que eles codificam indivíduos e lugares e neles estão embutidos processos e agentes que contribuem para o planejamento local antes, durante e após a finalização da regularização da área.

Por isso durante o processo de regularização da Vila Carvalho, aqui analisado, foi importante que se estabelecesse a produção de bases cartográficas precisas ou que permitissem representar espacial e fielmente a ocupação do solo, o que contribuiu para uma dimensão mais próxima da realidade física do local e para a tomada de decisão sobre a área trabalhada. O fato de se ter um mapa georreferenciado do imóvel para uso e trâmite em cartório para registro e anexação à futura escritura, foi um grande avanço especialmente no início de 2011, quando já se desacreditava do sucesso da proposta pela morosidade com que tinha sido tratada em décadas anteriores. Assim, a estruturação e organização cadastral atual que a Vila foi submetida, aliada às análises e levantamentos realizados em 2004, contribuíram para que o projeto tivesse a devida credibilidade e fosse encaminhado para uma finalização e efetivação da regulação das terras, ainda que de forma parcial, pelos motivos já expostos.

Certo está que, o cadastro tem sido, sem dúvida, uma ferramenta de extrema importância não apenas no sentido do resgate físico, mas da identidade e auto estima e qualidade de vida dos indivíduos, quando se atrela aos mecanismo de regulação da cidade para de fato produzi-las de forma “justa e bela” (Lei n. 10.257/2001), uma vez que do ponto de vista social, busca-se garantir a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante a (re)construção de espaços com a participação dos moradores, num processo que visa a integrá-los à cidadania, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o estigma da marginalização social e espacial.

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.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **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.

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

CUCATO, J. A. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP. Contradições no zoneamento de Interesse social. (ZEIS), 1996-2012**. 2015. 431f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2015.

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

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.

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

LOCH, C.; ROSENFELDT, Y. A. Z. **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.

MARICATO, E. T. M. **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. **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.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

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.

VOTUPORANGA. **Lei n. 3.750**, de 09 de setembro de 2004. Dispõe sobre recuos nas edificações, corredores de acesso, vias públicas, usos permitidos, criação de Zona de Uso e outras correlatas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.votuporanga.sp.gov.br/atool/_arquivo/pasta/22fb0cee7e1f3bde58293de743871417.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

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

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

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

VOTUPORANGA. **PLHIS** - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Votuporanga. Prefeitura do Município de Votuporanga, 2010.