

ANÁLISE DO RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO DE PORTO ALEGRE

Analysis of Porto Alegre's Cadastre Renewal

Aline Almeida da Silva

UDESC

Universidade do Estado de Santa Catarina

Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

Av. Madre Benvenuta, 2007 - Itacorubi - Florianópolis - SC

alialmeidas@gmail.com

Carlos Antonio Oliveira Vieira

UFSC

Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Geociências - CFH

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

Campus Reitor João David Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900

carlos.vieira@ufsc.br

Everton da Silva

UFSC

Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Geociências - CFH

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

Campus Reitor João David Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900

everton.silva@ufsc.br

Resumo

O presente artigo resulta de pesquisa desenvolvida para dissertação de Mestrado em Gestão Territorial cujo objeto de estudo são informações existentes na base de recadastramento imobiliário, correspondente ao período de 2010 a 2015, realizado pela Prefeitura de Porto Alegre, sob coordenação da Secretaria da Fazenda Municipal. A pesquisa tem como pressuposto a irregularidade urbanística dos imóveis recadastrados (pelo menos parte destes), em termos de aprovação de projetos e/ou existência de carta de habite-se, já que foram detectados pelo recadastramento. Nesse sentido, o presente artigo analisa e demonstra aspectos e situações para a utilização do Cadastro Técnico Multifinalitário enquanto ferramenta importante no controle de irregularidades e no desenvolvimento de políticas e práticas para gestão do uso do solo pelo poder municipal.

Palavras-chave: Cadastro Técnico Multifinalitário. Irregularidade Edifícia Urbana. Gestão urbana. Planejamento Urbano. Condicionantes Urbanísticos.

Abstract

This article is based on a research developed for a Master's dissertation on Territorial Management whose object of study is information existing on the basis of real estate registration renewal, corresponding to the period from 2010 to 2015, carried out by Porto Alegre's City Council, under the coordination of the Municipal Finances Secretarie. The research presupposes the urban irregularity of the real estate (at least part of them), in terms of project approval and / or habitation licenses existence, as they have been renewal's object. In this sense, this article analyzes and demonstrates aspects and situations for the use of the Multipurpose Territorial Cadastre as an important tool for irregularities control and policies development, practices for land use management.

Keywords: Multipurpose Territorial Cadastre. Building Irregularity. Urban Management. Urban Planning. Urban Constraints.

1. INTRODUÇÃO

O acompanhamento da dinâmica de ocupação do solo urbano e de atividades sobre o território, são requisitos para o planejamento territorial, para elaboração de estratégias e desenvolvimento de políticas públicas.

Desde o surgimento das grandes cidades no Brasil, especialmente a partir do século XX, no qual ocorreu uma aceleração do processo de urbanização e aumento significativo de população urbana, observa-se um descompasso entre os problemas decorrentes do fenômeno de urbanização, e a coordenação de ações e políticas públicas para gestão para esse tema.

A dificuldade de articulação de políticas de gestão do uso do solo no Brasil é um fato histórico que resulta em situações de irregularidade na aquisição, registro e construção de propriedades e edificações imobiliárias.

A população, por sua vez, tem dificuldades no acesso à informação e orientação quanto às diretrizes e preceitos para regularização e aprovação de projetos e construções edilícios. Outro fator importante são os custos envolvidos nos ritos administrativos e jurídicos necessários para registro de propriedades ou para aprovação, licenciamento e regularização de construções perante os órgãos competentes.

Ao passo em que a dinâmica de ocupação urbana irregular é crescente e permanente, a atuação e capacidade de atualização e diagnóstico das ocupações, das construções e intervenções edilícias por parte das administrações municipal são insuficientes. Por outro lado, as políticas tributárias são melhor estruturadas, de modo geral, no Brasil já que a arrecadação de tributos é uma das condições entendidas como base da gestão pública para obtenção de recursos¹. De modo que a existência da irregularidade perdura e se multiplica nas áreas urbanas e as estratégias do poder público, tanto para detecção quanto para reversão dessa situação, são insuficientes ou inexistentes.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta análises feitas a partir dos dados do cadastro imobiliário do município de Porto Alegre, desenvolvidas em pesquisa para Dissertação de Mestrado em Gestão Territorial, na Universidade Federal de Santa Catarina. A pesquisa procurou identificar, no cadastro, informações sobre o uso do solo e características da população que seriam utilizadas, prioritariamente, para propiciar e incrementar de arrecadação tributária com lotes e edificações em situação de irregularidade.

A questão abordada pelo presente artigo, portanto, diz respeito às possibilidades de utilização das informações cadastrais de imóveis para fins de planejamento urbano através do reconhecimento do uso do solo, de edificações e gestão destas informações.

¹ Isso não significa que sejam eficientes na arrecadação dos tributos, sobretudo do IPTU. A cultura predominante da classe política de não discutir o imposto reflete na ineficiência, bem como a dificuldade de conduzir atualizações junto ao legislativo municipal.

2. GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL: MARCOS LEGAIS E JURÍDICOS

A gestão territorial, especialmente no ambiente urbano, trata de demandas comuns e indissociáveis do cotidiano de qualquer cidadão. A gestão territorial nos âmbitos público, individual e coletivo tem impactos no ambiente natural e construído de modo direto, e em aspectos subjetivos e complexos que interferem no bem estar social, na economia, na qualidade de vida e em diversas relações entre as populações e espaço do qual usufruem em comum. O envolvimento com as questões territoriais é, necessariamente, uma prerrogativa na condução de demandas fundamentais, tais como: moradia, regularização fundiária, construção civil e de infraestrutura, parcelamento, arrecadação tributária, políticas administrativas e políticas públicas.

No Brasil a gestão territorial ainda não conta com representações regionais, ou estratégias de planejamento urbano que possam sistematizar práticas e planos diretores equalizados regionalmente, ou em escala metropolitana. As esferas de governo e gestão são bastante segmentadas e dissociadas de entidades e agentes atuantes na dinâmica territorial, quiçá pela dificuldade do poder público em exercer o papel de órgão gestor e regulador de tais dinâmica desde os séculos iniciais de ocupação do território Brasileiro.

De acordo com Souza (2009), desde o descobrimento até 1850, ano da aprovação da Lei de Terras (Lei 601/1850), a ocupação de terras se deu pela tomada de posse sem qualquer título prévio. Através da Lei de Terras, procurava-se extinguir o regime de posses, recorrente e institucionalizado de forma prática, com o término da doação de sesmarias de 1822. Apesar da importância fundamental, enquanto geradora do direito de propriedade, bem como do aparato legal e regulador, segundo Alvim *et al.* (2006), a Lei de Terras (Lei 601/1850), foi base para o desenvolvimento de relações comerciais de criação do mercado imobiliário, implicando na valorização do solo. A partir desse instrumento legal e valorização da propriedade inicia a prevalência de determinados grupos nas negociações e determinações do uso do solo, dentro da lógica da regularidade fundiária.

Algumas leis municipais, já no final do século XIX, como o Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) que proibiam a construção de cortiços ou “edificações acanhadas” nas áreas mais centrais, já iniciavam o processo de valorização de determinadas áreas, dificultando o acesso das camadas mais pobres à essas regiões (MARICATO, 1996).

De acordo com Souza (2009), o período entre 1960 e 1970, mostra um incremento da população urbana no Brasil de 65%, sendo que de 1940 a 1970 essa população quase triplicou, fator que deflagrou o desenvolvimento da política urbana (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) na década de 70, conjuntamente com o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

A partir da década de 90 origina-se uma nova cultura em termos de gestão territorial, vinculada, tanto à dimensão dos direitos sociais, provenientes da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Apesar de adequações nas leis e políticas urbanísticas, mesmo que essas sejam passíveis de críticas e melhorias, coexistem nesse cenário velhas práticas, ligadas à cultura

conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros (SANTOS JUNIOR *et al.*, 2011)..

Recentemente, destaca-se a publicação da Lei Federal que estabeleceu um novo regime jurídico para a regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017), a qual foi originada do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12/2017, elaborado em substituição à Medida Provisória (MPV) 759, de 2016. A Lei mantém a legitimação de posse para os casos não abrangidos pela legitimação fundiária, e a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o documento final da Reurb, emitido pelo município, instituído do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e da listagem dos ocupantes beneficiários de legitimação fundiária e de posse (PINTO, 2017).

Conforme Silva (2006), a dinâmica urbana, principalmente no que concerne aos investimentos públicos, exerce uma considerável influência nos aspectos econômicos e sociais da população, o que denota valorização diferenciada de imóveis e, na maioria das vezes, acabam induzindo ganhos imobiliários a determinada camada social.

Os instrumentos e políticas de regulação urbanística têm papel fundamental nesse contexto, tendo em vista que influenciam na valoração de determinadas áreas e formas de parcelamento e construção pelas condições e determinações que exercem.

2.1 O papel do município enquanto órgão regulador do uso do solo

A Constituição Brasileira de 1988, nos artigos 30º e 182º, atribui ao poder municipal a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local, com obrigação sobre o espaço urbano, através de uma política de desenvolvimento urbano que tenha por objetivo as funções sociais da cidade, com adequado ordenamento territorial. O Art. 182º determina que a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social. Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a renovação dos instrumentos de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial percorreu caminho duplo: nos âmbitos local e nacional.

A partir da urgência e importância social por soluções no contexto urbano, a constituição de 1988 suscitou a apresentação de diversos projetos de lei, oriundos de partidos e de iniciativa parlamentar (SOUZA, 2009). Diversos setores e iniciativas conjuntas - como o Fórum Nacional da Reforma Urbana - permaneceram atuando na busca pela regulamentação do capítulo de política urbana na Constituição. Em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, sendo intensamente discutido e alterado, e resultando posteriormente no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 em 2010 (ROLNIK, 2008).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2010), regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e institui as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas como normas gerais de direito urbanístico. Tais diretrizes dirigem-se especialmente aos Municípios, constituindo as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei (CYMBALISTA, 2001).

Além da regulamentação dos artigos constitucionais, o Estatuto da Cidade (Lei

10.257/2001) define como principais instrumentos da política urbana: os planos de ordenação territorial e de desenvolvimento socioeconômico; planejamento das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, especialmente com a ferramenta do Plano Diretor; disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; planos; programas, entre outros (CARNEIRO, 2003). Entre os objetivos do estatuto das cidades pode-se destacar, ainda, o estabelecimento de normas de ordem pública que regulem o uso da propriedade urbana levando em conta itens como o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

Entretanto, de acordo com Junior & Montandon (2011), a implementação dos Planos Diretores é a maior dificuldade enfrentada pelos municípios, por não possuírem estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, além da insuficiente adesão aos dos conselhos participativos para construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.

3. A IMPORTÂNCIA DA REGULARIDADE URBANÍSTICA PARA EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

A dificuldade de implementação de planos, processos de regulação e acompanhamento da política urbanística relaciona-se à diversidade de agentes políticos, sociais, econômicos presentes na dinâmica urbana os quais possuem interesses de diferentes naturezas.

Para efetivação das políticas públicas é necessária a elaboração de planos, programas ou projetos, com o estabelecimento de uma sequência de ações encadeadas e delimitadas no tempo, contendo definições precisas sobre os meios a serem utilizados, os instrumentos operacionais e os objetivos ou metas a serem alcançados (ALVIM *et al.*, 2006).

As políticas e ações em termos de planejamento são majoritariamente constituídas por aparelhagem jurídica e legal, como: planos diretores, cadastros, informações e legislações, decretos entre outros que se aplicam a situações já problematizadas e determinadas. Os beneficiários contemplados, em maior grau, por essa aparelhagem legal são pessoas físicas, pessoas jurídicas e setores privados que intervêm no meio, tais como: incorporadoras, empresas exploradoras recursos hídricos e minerais, empresas de transportes e parcela da população (pessoas físicas e jurídicas) com condições econômicas de acesso à moradia ou a outros setores imobiliários (SILVA, 2017).

Especialmente nas grandes cidades, os processos de construção e de urbanização constituem-se, em parte, de uma cidade legal dotada de serviços e equipamentos urbanos similares a modelos de países desenvolvidos, e uma outra cidade marcada pela ausência do poder público e falta de acesso à educação, saúde, lazer segurança e moradia (SOUZA, 2013).

A presença de irregularidades ou atividades não contempladas pelo aparato legal convencional, tanto no ambiente urbano quanto em zonas rurais, é crescente e representativa.

A ausência de instrumentos jurídico-urbanísticos que potencializem a proatividade do poder público, enquanto agente regulador o afasta da solução de problemas (ALFONSIN, 2008) decorrentes da ocupação desordenada e/ou especulativa, tais como: aumento crescente do valor do solo urbano, elitização do mercado formal de solo urbano (dentro da regularidade urbanística e fundiária), necessidade de mercado paralelo para acesso informal à moradia e exercício

abusivo do direito individual de propriedade.

3.1 O cadastro multifinalitário e as políticas de gestão do solo urbano

O uso do cadastro territorial de forma multifinalitária é uma possibilidade para o encadeamento entre as políticas de arrecadação e de regulação e planejamento do uso do solo, pois, mesmo sendo tais mecanismos dissociados administrativamente, estes estão relacionados ao acompanhamento da dinâmica de ocupação do solo, suas características, valores e especificidades.

Para Erba (2005), a falta de políticas de recuperação de mais valias e a falta de igualdade na cobrança de impostos territoriais na América Latina impactam no desenvolvimento urbano.

Os recursos tecnológicos e ferramentas digitais para levantamento, monitoramento e atualização da ocupação estão disponíveis, e são meios de recuperação de mais valias e de obtenção de diagnósticos sobre a ocupação, confrontando-os com as leis urbanísticas e objetivos de planejamento.

O cumprimento dos objetivos do Plano Diretor, tais como definir a função social da cidade e da propriedade urbana, a garantia de acesso à terra urbanizada e regularizada, e garantia do direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, depende da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, os quais implicam em processos inovadores de gestão nos municípios (SANTOS JR *et al.*, 2011).

4. OBJETO DE ESTUDO E MÉTODO

4.1 Objeto de Estudo e Materiais

A pesquisa foi realizada pelo relacionamento e compatibilização entre dados do cadastro imobiliário e de condicionantes do Plano Diretor relacionados ao regime urbanístico.

Os imóveis e edificações analisados, perfazem a atualização do Cadastro Imobiliário, selecionados pela DRI (divisão de receita imobiliária) da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), dos quais foram utilizados os dados recadastrados entre 2010 e 2015.

As informações utilizadas na pesquisa referem-se à imóveis recadastrados, vistoriados e já lançados no Sistema de Informações da Divisão de Receita, que continham os estágios temporais e características listados na Tabela 1.

Tabela 1- Base de Dados da SMF disponibilizados para a pesquisa

	BASE SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	INFORMAÇÃO	OBSERVAÇÃO	Nº DE LOTES
A	Seleção inicial consolidado: cadastro existente	Lotes existente na base antes do recadastramento	Base Inicial	46.805
B	Lotes selecionados para recadastramento	Selecionados a partir do levantamento aerofotogramétrico e restituição, cuja seleção e análise foi feita por estimativa de áreas.	Parte de divergências encontradas. Estes são imóveis não vistoriados pela fiscalização.	33.185
C	Lotes recadastrados em campo	Lotes resultantes de alterações e verificações efetuadas pela fiscalização.	São a 3ª parcela de dados, não existentes em A ou B.	6.894

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda / Divisão de Receita Imobiliária

4.2 Método

Os condicionantes urbanísticos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA (LC 646/2010) - estão no Plano Regulador (parte III), capítulo II – dos dispositivos de controle das edificações - e seus Anexos 1, 6 e 7. Esses condicionantes que se encontram vinculados às UEUs (Unidades de Estruturação Urbana) e são definidos em tabelas, foram relacionados aos atributos do cadastro por meio da espacialização dos dados utilizando o software Quantum Gis.

Após definidas as variáveis que possibilitassem integrar a análise de atributos do cadastro aos condicionantes do plano diretor, foram agrupados os campos e critérios (níveis de informação) de interesse.

A organização dos dados do cadastro e condicionantes o Plano Diretor em um SIG (Sistema de Informação Geográfica) possibilitou a correlação de atributos do cadastro e do Plano Diretor para verificações e análises, tais como: distribuição espacial, caracterização e delimitação de condicionantes, para definição de uma amostra, entre outros.

Em função da grande variedade de porte, tipologias e distribuição dos dados referentes ao recadastramento, a organização dos mesmos foi realizada em três estágios.

O primeiro estágio de análise é abordado nesse trabalho e apresenta a análise geral dos lotes espacializados e recebidos em arquivo *shapefile*, com as respectivas edificações. A análise geral abrange verificação de frequência e da distribuição dos lotes com relação ao macrozoneamento do Plano Diretor, indicadores socioeconômicos, área dos lotes, área construída (porte) e tipologias das edificações.

5. ANÁLISES

De acordo com dados do Ministério Público de Porto Alegre, há mais de 600 ocupações urbanas existentes na capital, onde moram mais de 240 mil pessoas, cerca de 16% da população total da cidade (VASCONCELOS, 2017). Esse tipo de ocupação é mais visível e detectável, porém a população predominante nelas pouco recurso e informação tem para ter a propriedade do imóvel, piores condições ainda para as questões de regularidade de ordem urbanística.

No entanto, há uma parcela menor, porém significativa, de imóveis irregulares, do ponto de vista urbanístico, pulverizados em áreas mais consolidadas e valorizadas da cidade que não são considerados problemas ou analisados para fins de controle do uso do solo e edificações, embora se tenha certo conhecimento (dados) sobre estes imóveis (SILVA, 2017).

As análises apresentadas neste trabalho se propõem a avaliar características de imóveis recadastrados, cuja aprovação não foi realizada (em pelo menos parte do imóvel), a fim de verificar a relevância desta situação de irregularidade e propor a discussão de saneamento de tal situação a partir do reconhecimento e avaliação da mesma.

5.1 Análise das inscrições atualizadas no cadastro quanto ao porte e tipologias edíficias

A análises realizadas no primeiro estágio da pesquisa compreendem a totalidade da base cadastral, atualizada, especializada e lançada no sistema após vistorias da SMF, a qual foi disponibilizada para esta pesquisa em 2016, contando com 6.689 lotes fiscais.

Foi analisado o volume de área construída mais frequente dos imóveis que compõem o cadastro no intuito de caracterizar o porte das edificações ou do conjunto de edificações existente em um lote.

A área construída (AC) total é a soma da área de todas as edificações existentes no lote fiscal. Os lotes fiscais recadastrados, de 2010 até o ano de 2015, somam um total de 1.926.648,52 m² de área construída (AC).

Na totalidade de lotes fiscais que compõem a atualização do Cadastro de Porto Alegre no período analisado, predominam os imóveis possuem área construída total entre 261 e 340 m², somando um percentual de 37% dos imóveis. Imóveis com área construída entre 400 e 500 m², perfazem 9,18% do cadastro e, somando-se os percentuais dos que possuem área construída entre 180 e 500 m², esses somam 76,15% dos imóveis, conforme ilustrado no Gráfico 1.

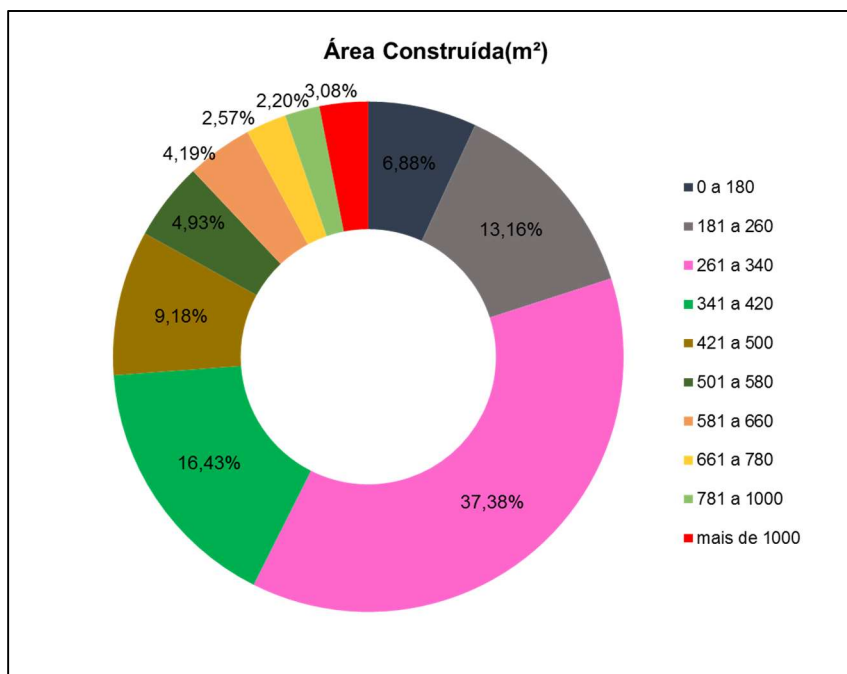


Gráfico 1: Percentual por área construída (AC)
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda

Com base na tabela do Decreto 16.816/2010, foi realizada análise quantitativa da(s) tipologia(s) predominante(s) no recadastramento para avaliação do padrão socioeconômico das edificações que se encontram em situação irregular perante o Plano Diretor, detectadas no recadastramento.

Analisando a frequência por tipologia de edificações, para verificação de valor imobiliário desses imóveis, vê-se que mais de 70 % (5.306 unidades) das edificações do cadastro são casas de alvenaria de até 2 pavimentos, nas classificações A e B. No Gráfico 2, apresenta-se os percentuais de tipologias, segundo esta classificação.

Conforme tabela de valores, ano de 2014, as tipologias de alvenaria B e C são tributadas, por m², em R\$ 513,46 e R\$ 733,48 respectivamente.

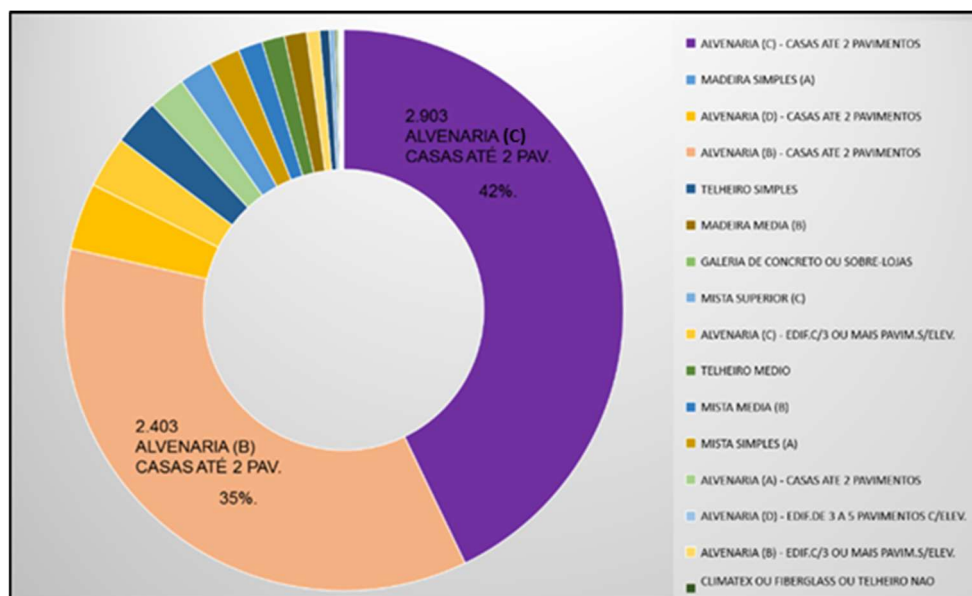


Gráfico 2: Percentual por tipologia construtiva
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda

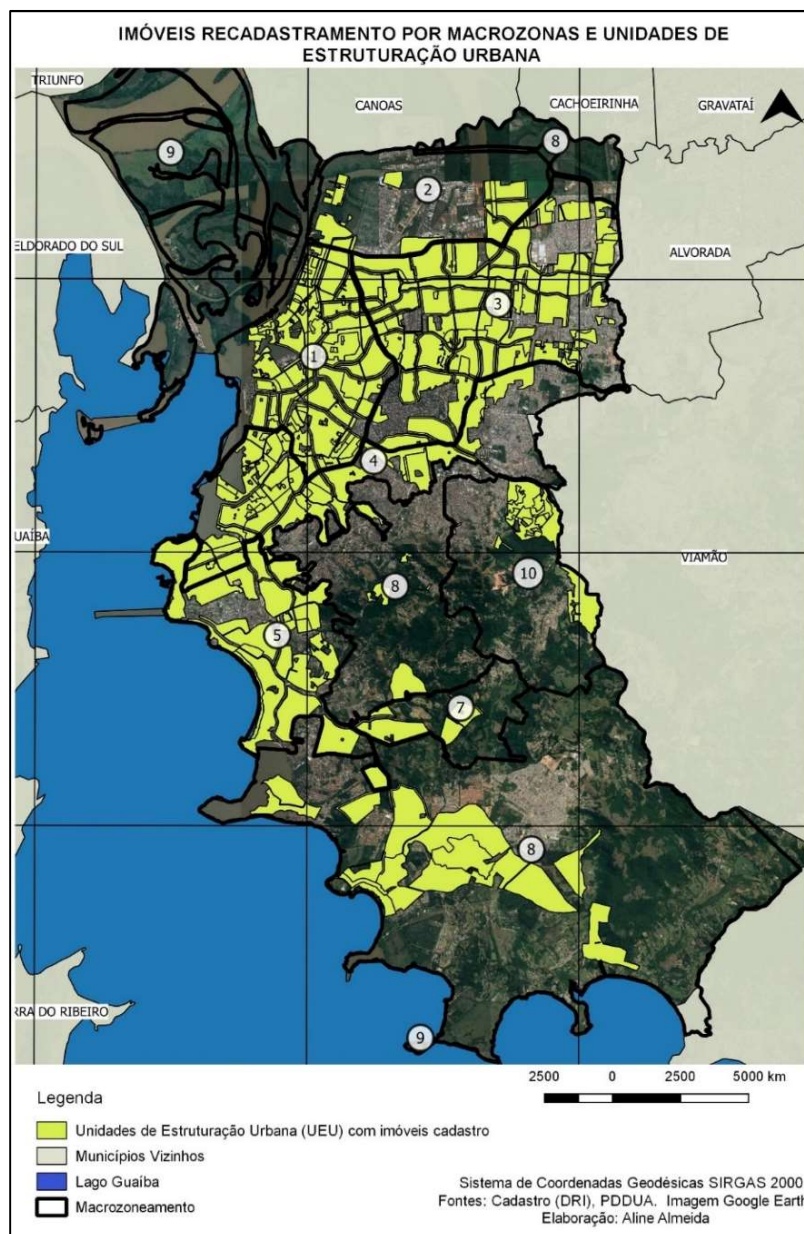
5.2 Distribuição Espacial dos imóveis do Cadastro em relação ao Zoneamento e Regime Urbanístico (PDDUA)

A partir da compatibilização entre Regime Urbanístico do Plano Diretor e dados do Recadastramento foram elaborados mapas temáticos para analisar de distribuição, concentração e características dos imóveis recadastrados.

Os Mapas 1 e 2 apresentados neste artigo ilustram a distribuição dos imóveis do recadastramento por Macrozonas, Unidades de Estruturação Urbana (UEU), com Subunidades (SUBUEU). Tais Unidades e Subunidades são as porções espaciais que possuem os condicionantes de ocupação no Plano Regulador, parte do plano do Plano Diretor de Porto Alegre (LC 646/2010) que contém os regimes construtivos e normas de ocupação e uso do solo.

Foram destacadas no Mapa 1, apenas as UEUs que contém os imóveis já foram vistoriados e atualizados do recadastramento especializados e utilizados nas análises desta pesquisa, os quais totalizam 6.689 unidades.

As Macrozonas 1 e 3, apresentadas no Mapa 1, são as que concentram 55% dos lotes, totalizando 3.719 unidades. A Macrozona 3 concentrou 35% dos lotes e a Macrozona 1, 20%.



Mapa 1: Macrozonas e UEUs que compõem recadastramento

Percebe-se áreas não mapeadas, também em regiões bastante densificadas, caracterizadas por áreas de favela, ou vilas, que não são de interesse para o Cadastro Imobiliário em termos de tributos, mas representam áreas de concentração de irregularidade e total informalidade urbanística e fundiária.

A figura 1 é uma ampliação do Mapa 1 e mostra áreas não contempladas pelo exemplifica recadastramento (áreas sem hachura amarela).

A região da destacada na Figura 1 é caracterizada por bairros com ocupação predominante

de população baixa renda, baixos índices de desenvolvimento e altos índices de criminalidade. Também pode ser visualizado na imagem o Presídio Central, equipamento impactante na cidade, desconsiderado para o recadastramento, bem como seu entorno imediato. O entorno do presídio e regiões sem hachura, não recadastradas, possuem características de traçado e densidade edilícia características de ocupação irregular e de moradias de população de baixa renda.



Figura 1: Foto aérea Vila João Pessoa, Partenon, Vila São José

No Mapa 2 verifica-se a concentração de lotes recadastrados por UEU. Observa-se que possuem maior concentração de imóveis as UEUs em regiões de recente valorização imobiliária e expansão, como os bairros da Zona Sul caracterizados por moradias unifamiliares onde o recadastramento para atualização de tributação se faz necessário.

As regiões Centro e Zona Norte da cidade, apesar de apresentarem menor concentração de imóveis por UEU, possuem UEUs com menor área, em função da variação de condicionantes urbanísticos entre elas.

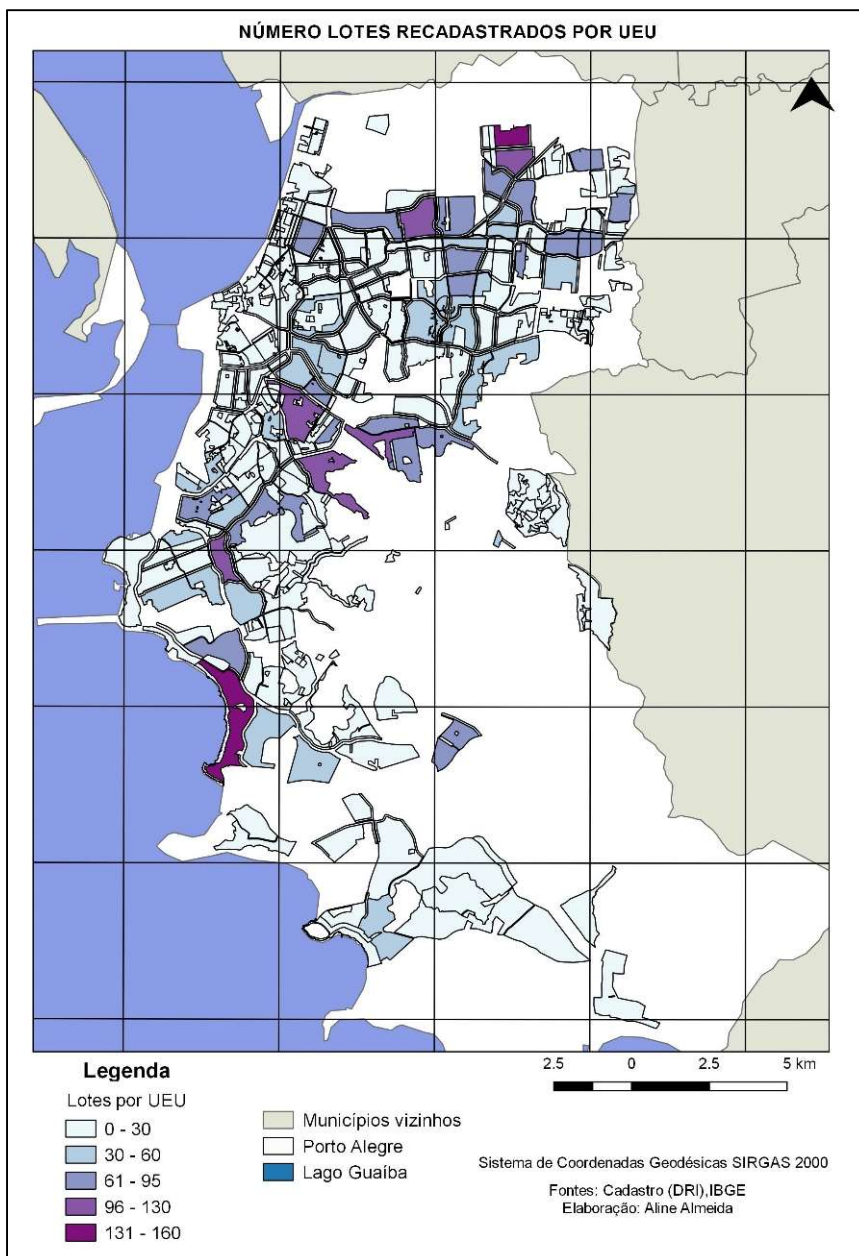


Figura 2: Mapa com a Concentração Imóveis do Recadastramento por UEU

A partir da análise de distribuição dos imóveis do cadastro que possuem na totalidade ou em parte de edificações com irregularidade urbanística, são evidenciados fatores de interesse dos setores de planejamento para determinadas regiões, seja pela valorização recente, seja pela localização já consolidada e com restrições específicas perante o Plano Diretor.

6. CONCLUSÃO

A pesquisa e análise dos dados cadastrais verificou como positiva a possibilidade de utilização dos dados do cadastro para o planejamento da cidade, não apenas para áreas de interesse especial (AEIS ou ZEIS), loteamentos irregulares ou ocupações de população de baixa renda, mas também para imóveis e locais com valorização imobiliária e econômica (SILVA, 2017).

Os atributos destacados do cadastro, tais como, tipologia e área construída, propiciam valorar os imóveis, sua localização e porte a fim conduzir a regularização dos mesmos e verificar as possibilidades desta regularização. Estas características também são relevantes para o planejamento em termos de estudos de densidade populacional, análises de porte, tipológicas e morfológicas de edificações e seu conjunto. Podem ser melhor conduzidos e embasados na situação real de ocupação e construção, estudos e estratégias para arrecadação e direcionamento de recursos.

As análises realizadas pela presente pesquisa, a partir de dados do recadastramento em comparação ao regime urbanístico, avaliando características das unidades, distribuição espacial, entre outras, demonstraram que a utilização do Cadastro e o uso de um SIG (Sistema de Informações Geográficas) proporcionam um leque de possibilidades na criação de sistemas para acompanhamento e gestão da dinâmica de uso e ocupação do solo urbano, observando as características já existentes, o que possibilita a gestão mais assertiva.

A comparação entre regime urbanístico e dados do recadastramento produz um alinhamento entre questões de planejamento e controle do uso do solo e dinâmica de ocupação e valorização do solo, como verificado nas análises demonstradas nas Figuras 1 e 2.

A importância do recadastramento, que é também uma ferramenta de levantamento de irregularidades, para reconhecimento da cidade e uso deste para o planejamento fica evidente pela distribuição de imóveis nesta condição por toda a cidade no trabalho apresentado.

Ainda, percebe-se que regiões não incluídas pelo recadastramento, em função de menores valores e possibilidades de tributação, também estão a parte do regramento ou das possibilidades de regularidade urbanística. Caso fossem incluídas no recadastramento, poderiam prover os setores de planejamento de informações para planos e políticas que incluíssem essas regiões e viabilizassem ferramentas de regularização, inversão de recursos, melhoria de condições e acesso ao uso do solo regular.

O emprego do Cadastro Técnico Multifinalitário como ferramenta de monitoramento, gestão e levantamento de dados, aliado ao Plano Diretor - instrumento básico da gestão urbana - possibilita o direito à cidade, o direito à terra urbana da infraestrutura necessária para habitá-la e explorá-la de forma econômica e ambientalmente viável, algumas das garantias fundamentais instituídas pelo Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. de M. **A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008

ALVIM, A.T.B., KATO, V.R.C, CASTRO, L.G.R., ZIONE, S.M. **Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social**. Cadernos de Pós-Graduação em Urbanismo FAU Mackenzie São Paulo, v.6.n1. 2006. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau/article/view/109/16>> Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=9>. Acesso em: 10 mai. 2016.

BRASIL. **Lei 601, de 18 de setembro de 1850**. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 20 de setembro de 1850.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Publicada no Diário Oficial da União em 31 de novembro de 1964.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Publicada no Diário Oficial da União em 11 de julho de 2001.

CARNEIRO, A. F.T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis: A lei 10.267/2001/Decreto 4.449/2002/ Atos normativos do INCRA**. São Paulo: IRIB – Instituto Brasileiro de Registro Imobiliário no Brasil, 2003.

CYMBALISTA, R. **Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Instituto Polis. Brasília, 2001. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

ERBA, D.A., SESSER, M.A. **Aplicaciones del Catastro Multifinalitario em la Definición de Políticas de Desarrollo Urbano em Latinoamérica**. Bogotá, 2005. Disponível em: <http://www.catastrolatino.org/documentos/bogotanov2005/ponencia_Instituto_Linconl.pdf> Acesso em 02 de junho de 2016.

IBGE. Bases e Referenciais. Disponível em: <<https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>>. Acesso em 05 de agosto de 2017.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do Capitalismo**. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. Disponível em: <http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em 20 mai. 2016.

MENEGAT, R., ALMEIDA, A. **Crescimento Desigual e Financiamento das Cidades: O difícil equilíbrio Brasileiro**. In: Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades:

Estratégias a partir de Porto Alegre. (MENEGAT, R., ALMEIDA, A.,Org) Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.175-196.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**. Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf> Acesso em: 09 mai. 2016.

Edital de Concorrência Pública nº 02/2008.

Decreto Nº 16.816/2010. Disponível em:

<<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&n=-DATA&d=ATOS&l=20&s1=16.816>>. Acesso em 20 de maio 2018.

ROLNIK, R. **Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades**. In: Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. – Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 21-50. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/43e28c87bbe73a719d31c06fbc76bb47.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

SANTOS JUNIOR, O. A. MONTANDON, D. T. **Síntese, Desafios e Recomendações**. In: Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. SANTOS JUNIOR, O. A. M., D. T (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade: Uma Introdução crítica ao planejamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Felipe Francisco de. **Métodos de planejamento urbano: Projetos de Land Readjustment e Redensovimento Urbano**. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.

SILVA, A. A. **Instrumentos da regulação urbana e espaço construído: uma análise do cadastro ante a legislação urbanística em Porto Alegre**. Florianópolis, 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Territorial) - Programa de Pós-Graduação Eng. De Transportes e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

SILVA, E. **Cadastro Técnico Multifinalitário: base fundamental para avaliação em massa de imóveis**. Florianópolis, 2006. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

SILVA, J.A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VASCONCELOS, H. **Porto Alegre tem mais de 600 ocupações irregulares, estima promotor de Justiça.** G1 Portal de Notícias. Dezembro, 2017. Acesso em 12 de janeiro, 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/porto-alegre-tem-mais-de-600-ocupacoes-irregulares-estima-promotor-de-justica.ghtml> >

VILLAÇA, F. **Dilemas do Plano Diretor.** In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.