

Desafios para o Aperfeiçoamento do Cadastro predial na República de Cabo Verde

Alex Jailson Barbosa Andrade ¹
Andrea Flávia Tenório Carneiro ²

UFPE
Programa de Pós-Graduação em
Ciências Geodésicas e Tecnologias de Geoinformação
Av. Acad. Hélio Ramos, sn – Cidade Universitária
Recife PE

¹alexgeogis@gmail.com

²andreafternorio@gmail.com

RESUMO: O objetivo deste artigo é apresentar um diagnóstico sobre a situação atual do Cadastro na República de Cabo Verde, apresentar os aspectos relacionados com o cadastro predial em Cabo Verde, apresentar e discutir o conceito de prédio como unidade, apontar e discutir os desafios e as alternativas decorrentes da aprovação do Decreto-Lei 29/2009, que estabelece o regime jurídico do Cadastro predial em Cabo Verde, com Destaque para as áreas Urbanas.

Palavras-chaves: Legislação Tributária, Cadastro predial, República de Cabo Verde,

ABSTRACT: The purpose of this paper is to present an assessment of the current situation in the Cadastre in Republic of Cape Verde, and the present aspects of the cadastre, present and discuss the concept of Land Parcel as a unit, finally out and discuss the challenges and alternatives arising from the adoption of the Decree law No. 29/2009, which establishes the legal regime of the legal Cadastre in Cape Verde with emphasis on urban areas.

Keywords: Legislation, Land Registration, Republic of Cape Verde, Cadastre

1 Introdução

A falta de acesso ao solo urbano é uma das principais dificuldades encontradas no processo de urbanização de Cabo Verde, cujas consequências afetam diretamente a população de baixa renda, que passa a ocupar as periferias urbanas de modo informal e precário, sem acesso às condições básicas da urbanização. Com consequência, essas populações crescem de forma desordenada, favorecendo a ocupação ilegal.

Na República de Cabo Verde, existe uma carência na organização dos dados cadastrais, porém, praticamente todos os municípios dispõem de informação cartográfica no formato digital (CAD), através do qual são emitidas as plantas de localização dos lotes. Normalmente, essas plantas de localização não garantem a confiabilidade físico-geométrica do prédio, sendo utilizadas exclusivamente para cobrança de impostos. Com relação aos dados descritivos dos prédios, estes são arquivados em dossiês. Alguns municípios migraram timidamente do formato analógico para o digital, desenvolvendo um banco de dados em Microsoft Access. Neste caso, observa-se uma falta de conexão entre a parte gráfica e a descritiva.

O cadastro nos municípios da República de Cabo Verde, passou a ganhar bastante atenção a partir da publicação da Lei 79/V/98, de 7 de Dezembro, entrando em vigor em 1 de Janeiro de 1999, onde foi descentralizada para as Câmaras municipais os serviços cadastrais, os fiscais relativos aos impostos municipais (Imposto Único sobre o Patrimônio - IUP), e toda a documentação relativo à sua cobrança. A partir desse momento, as Câmaras Municipais passaram a ser as instituições responsáveis para a elaboração, manutenção, atualização e gestão da cartografia cadastral urbana.

2 Cadastro e sua unidade territorial, a parcela

Existem muitas contribuições documentais científicas a nível internacional para definir o termo cadastro. Como exemplo, pode-se citar algumas iniciativas internacionais: (Declaração sobre o cadastro (FIG, 1995), Declaração de Bogor (FIG, 1996) e o cadastro 2014) (Kaufmann et Steudler, 1998) apud (CANO, 2010).

Uma das grandes contribuições internacionais, é a declaração sobre o cadastro (FIG, 1995), conhecido como “*Fédération Internationale des géomètres*,” que define o cadastro como sendo:

«Um sistema de informação territorial atualizado, baseado normalmente em parcelas. Compreende a descrição geométrica das parcelas ligadas a outros registros que descrevem a natureza dos interesses, a propriedade ou controle desses interesses, e frequentemente o valor da parcela e a sua mais-valia, pode ser estabelecido por fins fiscais para auxiliar na administração da terra (ex no planejamento e outros fins administrativas), e permite o desenvolvimento sustentável e proteção ambiental», FIG 1995.

O cadastro constitui numa ferramenta de caracterização geométrica do território, utilizada para garantir o direito de propriedade, identificar os proprietários, resolver problemas de legitimidade e determinar o valor do imóvel. Para os países de pequena dimensão territorial é fundamental o conhecimento para cobrança tributária sobre os imóveis, fonte insubstituível de riquezas (MOLINA, 2007).

A parcela é a unidade territorial de levantamento das informações cadastrais reconhecidas internacionalmente. Essa ideia já vinha desde século XIX e é utilizada na Europa e outros países do mundo.

Segundo Zevenbergen (2004) Apud Pimentel (2011), a parcela é objeto técnico, que pode não corresponder a um objeto físico (uma ponte, rio, etc.), porque suas fronteiras não são físicas, mas legais. São direitos que um grupo de pessoas estabelecem a extensão e os limites entre as duas parcelas.

Segundo a (FIG, 1995), a parcela é a unidade espacial do cadastro. Uma parcela pode ser definida de muitas maneiras, dependendo da sua finalidade para o cadastro. Por exemplo, uma área com particular tipo de uso de terra, em outros, definidas como área de domínio único ou particular. Em alguns sistemas, uma propriedade consiste de muitas parcelas territoriais, a qual pode ser desde uma pequena região até uma vila. Os limites podem ser formais ou informais e para identificação dos polígonos utiliza-se um código único.

Perante essas definições, pode-se notar que existe uma unidade de base utilizada no sistema cadastral, a parcela, e dois tipos de informações para representar essa parcela, as informações gráficas¹ e as informações descritivas², e é necessário relembrar que a parcela é vista como uma entidade geométrica (Dale et McLaughlin, 1999).

3 Caracterização da área de estudo

As ilhas de Cabo Verde, estão situadas na margem do oceano atlântico cerca de 500 km da costa ocidental Africana, composto por dez ilhas e 5 principais ilhéus, tradicionalmente dividido em dois grandes grupos os de Barlavento (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal e Boavista e os seus respectivos ilhéus) e os de Sotavento (Maio, Santiago, Fogo e Brava também com os seus pertencentes ilhéus).

1 Parte visual da entidade geométrica.

2 Dados relativos aos atributos de uma entidade em relação à outra.

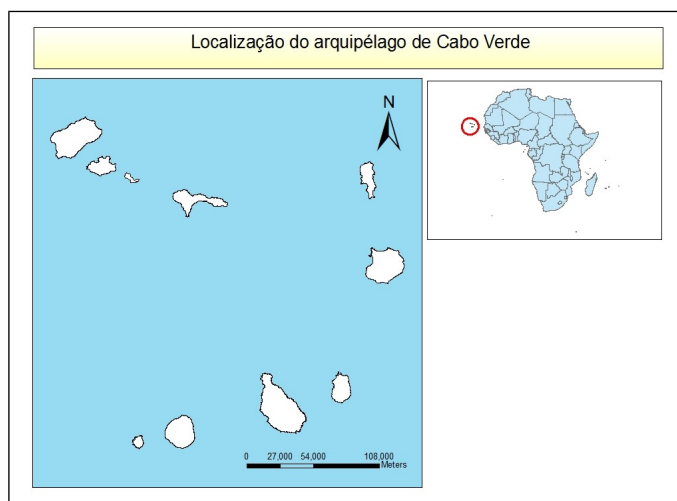


Figura 1: Localização da República de Cabo Verde

O conjunto das ilhas de Cabo Verde cobre uma área emersa de 4.033 km². Sua pequena dimensão territorial faz com que o bom conhecimento do seu território, seja importante na intervenção da cobrança de impostos, que é um importante recurso para o desenvolvimento de qualquer país.

Todas as ilhas são de origem vulcânica, algumas mais antigas do que as outras, onde podem encontrar materiais sedimentares, o modelo de relevo que obedece uma forma que se repete nas várias ilhas. Pode-se distinguir dois grandes grupos: de um lado as ilhas jovens, cuja atividade vulcânica é mais recente, as que são de maior altitude e as formas de relevo são mais expressivas, de outro lado, as ilhas antigas, conjunto das ilhas baixas e mais planas, cuja atividade vulcânica manifestou-se de forma mais fraca ou mais antiga.

O clima do tipo subtropical seco, caracteriza-se por uma curta estação de chuvas (Julho a Outubro), com precipitações, por vezes torrenciais e mal distribuídas no espaço e no tempo, o que constitui o principal factor de aceleração da erosão dos solos. As precipitações são geralmente fracas sobre todo o território.

Devido ao deficiente ordenamento do território a ocupação dos solos não tem sido feita de acordo com a sua real vocação. A superfície arável está estimada em 10% da área total, concentrada essencialmente nas principais ilhas agrícolas. Dessa área, 9% é irrigável e a restante está restrita às zonas de agricultura pluvial - 19% nas zonas úmidas, 42% nas zonas sub-úmidas e 39% nas zonas semiáridas. Do total do solo arável, cerca de 68% possui vocação para culturas de sequeiro, 26% para actividades agro-silvo-pastoril e 6% para culturas irrigáveis nos aluviões das ribeiras ou nas encostas. Em Santiago estão localizados cerca de 58% dos solos com vocação agrícola, seguida de Santo Antão, Fogo e São Nicolau (Livro Branco, 2004).

3.1 Atividade Econômica

A produção nacional, cresceu bastante, em termos reais, sobretudo ao crescente nível das despesas públicas, nos sectores dos transportes e comunicações, infraestruturas, energia e construção. No entanto, é um crescimento frágil e fortemente condicionado pela ajuda internacional e pelas transferências dos emigrantes.

O setor dos transportes aéreos e serviços aeroportuários sofreu profundas transformações nestes últimos anos. Espera-se num horizonte de um ano e meio o funcionamento de quatro aeroportos internacionais. Isto vem abrir perspectivas sem precedentes para o desenvolvimento do turismo e o seu alargamento a todo o país.

Apesar das ilhas de Cabo Verde estarem isoladas do continente Africano, são incluídas no grupo de países africanos por apresentar características similares às destes países, como a ocorrência de anos totalmente secos e vagas do ar quente e seco do interior do deserto.

Paradoxalmente, apesar das condições naturais não serem favoráveis, Cabo Verde fez-se um país essencialmente agrícola, não em termos de produtividade, mas em termos da ocupação da sua gente. Opção essa, que levou uma forte pressão demográfica sobre o solo agrícola, e a tentativa de suprir as carências das condições básicas, fez da imigração uma fuga ao desemprego e a pobreza, tornando esse fenômeno por vezes tradicional da cultura Cabo-verdiana.

Segundo o censo 2010, Cabo Verde tem 491.957 habitantes, onde 50,5 % são de sexo masculino e 49.5 do sexo feminino. Desde os anos 40 até o último censo, sempre registrou-se um aumento na sua população, que pode ser visto na figura 2, exceto entre a década de 40 e 50, quando houve uma diminuição da população isso devido a um fenômeno que assolou o arquipélago durante 7 anos, conhecida como a fonte de 47.

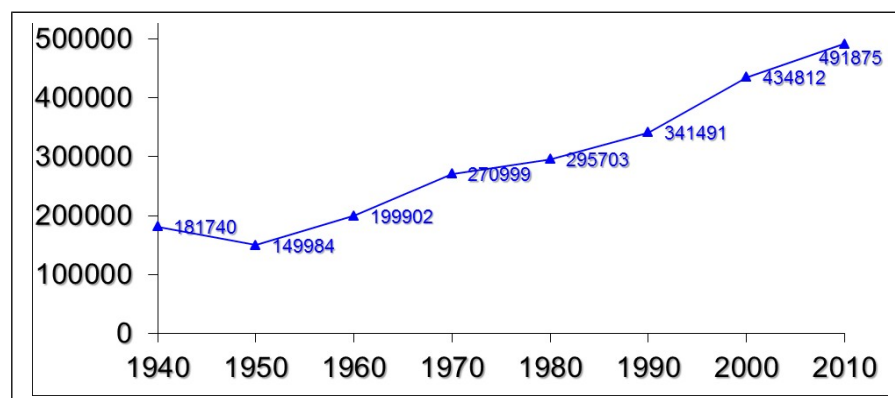


Figura 2: Evolução da População Cabo-verdiana. Fonte: INE, 2010

Atualmente, constata-se que as informações cadastrais de Cabo Verde, encontram-se dispersas em diversas instituições isoladas, de forma desatualizada e inadequada. A explicação para tal situação pode ser encontrada na complexidade que caracteriza a temática em estudo. Esta situação é complicada pelo fato de não existir uma apropriada articulação entre os distintos serviços públicos, no que tange à troca de informação que possibilita a obtenção de dados atualizados e seguros que incide sobre o prédio.

Os diferentes componentes da posse, do valor e do uso da terra são as bases de qualquer Infraestrutura de Dados Espaciais, uma vez que cada nação necessita controlar a relação entre população e território. Para atingir este objetivo, um sistema cadastral integrado desempenha um papel central, como explicado, por Sevatald Enemark (1999), Dale e McLaughlin (1999), e Ting e Williamson (1999) apud Cano (2010).

4 Desafios do cadastro de Cabo Verde

A informação cadastral é muito importante em primeiro lugar, para garantir a integração espacial, e em segundo lugar, para dar um identificador único para o endereço. A integridade espacial assegura coerência lógica ao modelo da realidade que se pretende representar num sistema de informação territorial. Por seu turno, o identificador único do endereço pode integrar todas as diferentes camadas de informações relacionadas no sistema de informações do prédio que utilizem este identificador. Hoje, graças ao rápido desenvolvimento das tecnologias da geoinformação, torna-se mais fácil sua utilização na aquisição, armazenamento, gestão, processamento, disseminação e atualização de dada espacial.

4.1 O Prédio como unidade do cadastro na República de Cabo Verde.

Em Cabo Verde a unidade de informação territorial é o prédio, seja urbano ou rural. A inscrição desse prédio no registro de imóveis assegura o direito de propriedade e o domínio. O cadastro urbano é da competência dos municípios, com as diretrizes do Ministério da Habitação e Ordenamento do território e desenvolvimento Urbano através da unidade de coordenação de cadastro predial, enquanto o cadastro rural é da competência estadual, através do Ministério Rural, através da Direção Geral da Agricultura, Silvicultura e Pecuária.

O decreto-lei criado em 1998, através da Lei 79/V/98, de 7 de Dezembro, entrando em vigor em 1 de Janeiro de 1999 define o prédio como sendo:

“Art. 2º o prédio é toda a fração de território, abrangendo as plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com caráter de permanência, desde que faça parte do patrimônio de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor econômico”.

O decreto-lei nº 29/2009, que estabelece o regime jurídico do Cadastro predial nos municípios cabo verdianos, em destaques as áreas urbanas, por sua vez define o prédio como sendo:

“Art. 2º o prédio é a parte delimitada do solo juridicamente autônoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios, e construções de qualquer natureza nela existentes ou assentes com caráter de permanência, e, bem assim, cada fração autônoma no regime de propriedade horizontal”.

4.2 A caracterização dos limites dos prédios

Existe uma insegurança jurídica, derivada da incorreta identificação dos prédios, que é feita de forma tradicional, basicamente com a descrição da sua natureza, se é rural ou urbana, da sua situação fiscal e dos seus limites. Uma boa parte dos conflitos entre propriedades imobiliárias deve-se à deficiência na identificação dos prédios, cujos limites são descritos de forma literal (Figura 3), como: “um prédio X confronta a norte com o prédio de Pedro e a sul vai até a estrada a leste até a ribeira e a oeste vai até o Monte”. Se invés de utilizar essa forma de descrição, fossem utilizados procedimentos de representação gráfica, muitos desses problemas seriam minimizados.

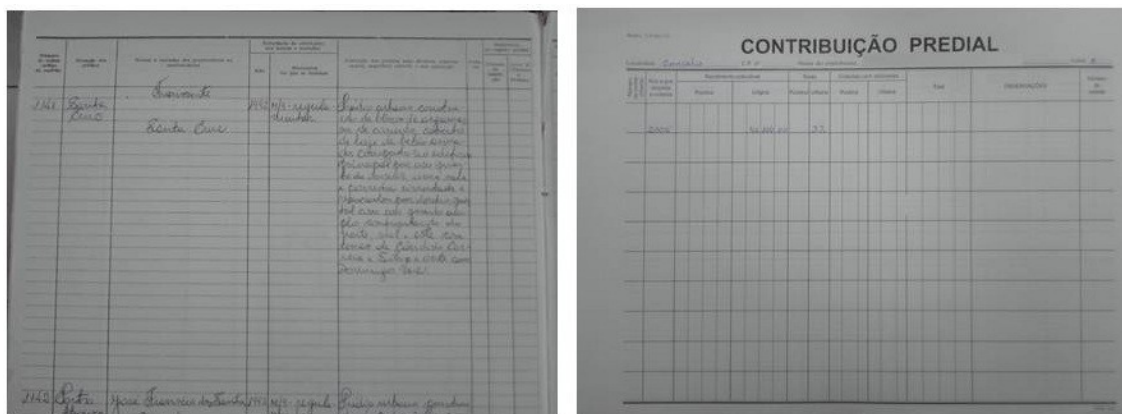


Figura 3: Forma literal de delimitação de prédio e folha de contribuição Predial

4.3 Questões administrativas e legais

A maioria das cidades cabo verdianas tem dificuldades na arrecadação dos seus tributos, arrecadação essa que é de extrema importância para o seu desenvolvimento. Um dos problemas detectados nos municípios da República de Cabo Verde, é que as informações descritivas dos prédios encontram desatualizadas, desorganizadas e na maioria das vezes em formato analógico. Outro grande problema tem a ver com a coleta dos dados que vão alimentar o sistema, tanto descritivos como gráficos. Nota-se que nem sempre essa coleta é feita de forma eficiente. Isso porque o preenchimento dos boletins de informação de cadastro traz incoerências, falhas, erros e redundâncias de informações. Ao inserir estes dados no sistema, são gerados novos problemas, além de falta de conexão entre a informação cartográfica e informação alfanumérica. A Figura 4 ilustra uma planta de localização cadastral.



Figura 4 - Exemplo de uma planta de localização

É comum encontrar o armazenamento dos mesmos dados em instituições diferentes, o que além de acarretar em custos na coleta e atualização dessas informações, pode ocasionar incidentes na empregabilidade de informações de diversas instituições com diferentes níveis de atualização.

Todos esses problemas geram prejuízos para o município, o que poderia ser evitado com a implantação de um sistema de informação cadastral, uma plataforma espacial conectada a informações descritivas.

Como não existem representações de registros de banco de dados gráficos de uma propriedade, e não são mantidos os mesmos requisitos para todas as instituições e instalações que trabalham com registros de imóveis, haverá sempre possibilidade de duplicação de informação. A falta de um cadastro estruturado e bem organizado, com uma ferramenta permanente de atualização sobre a qual qualquer sistema de administração tributária se apoia na cobrança de impostos faz com que a determinação do valor real do imóvel não seja justa e transparente.

Nos últimos anos, houve grandes avanços na matéria de legislação. Foi publicada a Resolução nº38/2010, de 26 de Julho, que cria a estrutura de implantação e seguimento do sistema de informação territorial de cabo verde (EISSIT-CV), sob a responsabilidade da unidade de coordenação do cadastro predial (Decreto – lei nº 55/2010 de 6 de Dezembro), e estabelece os princípios e as normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional. O Decreto – regulamentar nº 14/2010 de 6 de Dezembro, aprova o plano cartográfico nacional.

Outro grande avanço em matéria de legislação foi a criação da Resolução nº 23/2009, que cria a Unidade de Coordenação do Cadastro Predial, que funciona na direta dependência do membro do governo responsável pela área do cadastro.

Na implantação dos sistemas cadastrais na República de Cabo Verde, pode-se deparar com dois grandes obstáculos. Primeiro, a falta de recursos humanos capacitados com capacitação técnica e profissional, onde o país carece de profissionais especializados em atividades cadastrais. A maioria dos que trabalham na área de cadastro não possui formação específica nessa área. Outro problema é a falta de articulação entre as instituições governamentais na disponibilização das informações.

No que diz respeito à capacitação técnica e profissional, o ministério de Habitação e ordenamento do território tem desempenhado um papel preponderante na divulgação dos conhecimentos através da parceria com o Ministério das Cidades do Brasil, através do programa de capacitação das cidades, onde foi feito Seminário sobre o Cadastro Territorial Multifinalitário: Experiência Brasileira. Além disso, foi realizada uma visita e estágio no Instituto de Cartografia e Cadastro da República Checa e na Espanha, Ateliês sobre o Cadastro Predial Nacional, Fórum Internacional sobre a Problemática Fundiária, credenciamento dos profissionais da UC-CP, formações em diversos softwares e as suas aplicações na gestão do território.

No que diz respeito à falta de articulação entre as diferentes instituições governamentais, foi publicada a Resolução nº38/2010 de 26 de Julho, que cria a estrutura de implantação e seguimento do sistema de informação territorial de Cabo Verde (EISSIT-CV), determina a implementação da Infraestrutura de Dados Espaciais de Cabo Verde, com banco de dados gráficos das propriedades, e utilização dos mesmos requisitos para todas as instituições governamentais e instalações que trabalham com informações espaciais, de modo a evitar duplicações de informações e para manter mesmo nível de atualização de informações.

Dada à complexidade do Cadastro Predial, verificou-se que há necessidade da intervenção de diferentes stakeholders no processo de implementação de um modelo de cadastro predial para Cabo Verde. A Figura 5 apresenta um modelo para a estruturação do SNCP – Sistema Nacional de Cadastro Predial.

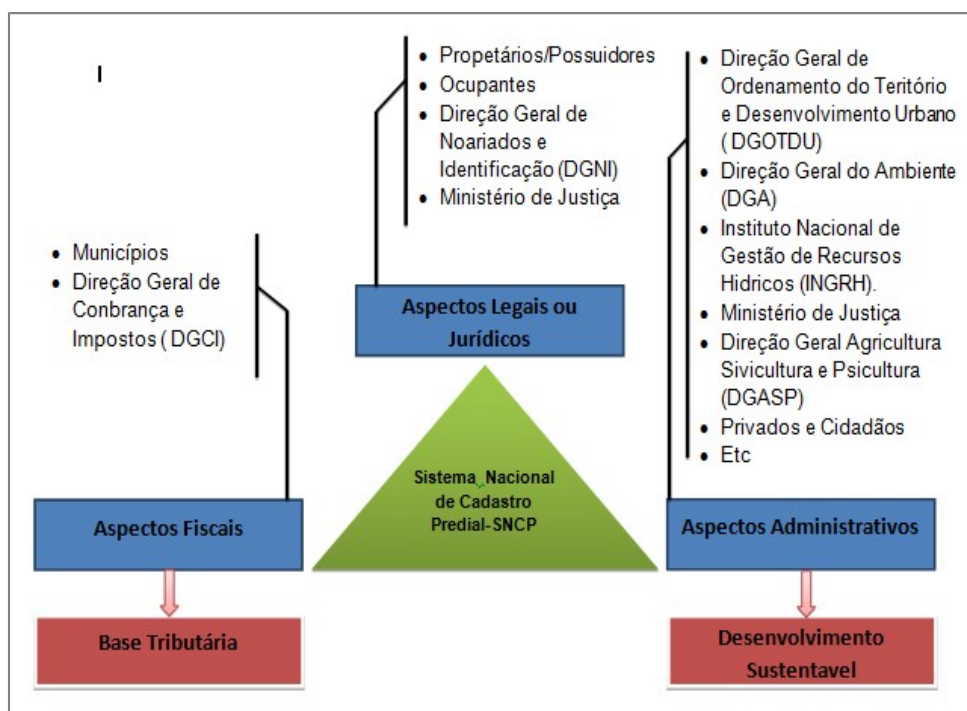


Figura 5 - Modelo conceitual do SNCP – Sistema Nacional de Cadastro Predial (adaptado de Cano (2010).

A utilização de informações sobre o uso do território necessita de dados que correspondem à realidade, para poder atender às funções de natureza jurídica ou legais, fiscais e administrativas. A função jurídica ou legal consiste na garantia da propriedade, que será assegurada pela Direcção-Geral dos Registos, Notariado e Identificação (DGRNI). A função fiscal consiste na cobrança de impostos sobre o uso do solo, através dos municípios e Direcção-geral de Contribuições e Impostos (DGCI). Já a função administrativa

refere-se às outras atividades relacionados com o planejamento e gestão do território, através da Direção Geral do Ordenamento do Território, Direção Geral do Ambiente, Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, empresas privadas, cidadãos e todas as intuições que estão ligados a questão de planejamento e gestão do território.

Para que haja uma interação entre esses diferentes intervenientes no processo, identifica-se a necessidade de existência de uma plataforma tecnológica, no sentido de permitir a articulação através de uma base de dados entre esses diferentes stakeholders. Cada um desses intervenientes terá uma base de dados que poderá integrar informações da sua competência.

5 Conclusões e considerações finais

O cadastro, como um dos instrumentos importantes na gestão territorial, é considerado uma das pedras angulares para o sistema de informação territorial de Cabo Verde e a experiência de outros países contribuiu para a implantação das bases para o estabelecimento da sua infraestrutura de dados espaciais.

Foi aprovado pelo Conselho dos Ministros o Decreto-Lei no 29/2009, que estabelece o regime jurídico do Cadastro da República de Cabo Verde. O registro é feito num sistema dual onde o registro predial é facultativo e é assegurado pela administração central nas conservatórias e prova a titularidade da propriedade enquanto o Registro Matricial é obrigatório e assegurado pela administração autárquica para efeitos fiscais. Os conflitos entre propriedades imobiliárias devem-se à deficiência na identificação dos prédios, cuja descrição literal tradicional não tem sido capaz de resolvê-los. Essas situações de confusão levam a uma profunda reflexão no sentido de aumentar a estabilidade e segurança jurídicas.

No que tange ao cadastro de áreas rurais, este está desatualizado nos seus aspectos essenciais (o vigente é de 1962). Identifica-se a necessidade de rever as competências das instituições no sentido de eliminar sobreposições e melhorar o enquadramento de alguns serviços.

No que diz respeito à capacitação técnica e profissional, os quadros e agentes da administração pública precisam de formação específica para atividade de cadastro.

Não obstante, devido à grande dimensão do problema da situação fundiária em Cabo Verde, e às potencialidades no setor do turismo, o governo tem tomado algumas medidas no avanço da matéria de legislação para pôr cobro a essas situações nomeadamente a criação das seguintes legislações: Resolução nº38/2010 de 26 de Julho, cria a estrutura de implementação e seguimento do sistema de informação territorial de Cabo Verde (EISSIT-CV); Decreto – lei nº 55/2010 de 6 de Dezembro, estabelece os princípios e as normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional; Decreto – regulamentar nº 14/2010 de 6 de Dezembro, aprova o plano cartográfico nacional; e aprovação dos seguintes diplomas: Decreto-Lei que Estabelece o regime jurídico de geodésica. Decreto-Lei que Regula a toponímia a nível nacional e municipal.

Do exposto, ainda falta regulamentar quanto à gestão e manutenção do Sistema de Informação Territorial de Cabo Verde (SIT-CV), enquanto Infraestrutura de Dados Espaciais de Cabo Verde (IDE-CV). Verifica-se a ausência de regulamentação que estabeleça as normas de organização e gestão das matrizes prediais nas áreas não cadastradas, para orientar as modalidades de mecanismos de resolução de conflitos, Normas Técnicas de Execução do Cadastro Predial, normas para o credenciamento de profissionais para o levantamento cadastral e critérios para o estabelecimento de uma base de dados de endereços unificado.

6 Referências bibliográficas

- Barcelos**, I, P.21 *Brásio-Monumenta*, 2ª Série, I – Doc. n. °56, Dias Diniz, estudos henriquinos, I, Coimbra, 1960-Doc.n.°52.
- Cano**, C.F.C- *la mise en oeuvre de la loi sur la propriété du honduras à l'aide d'un cadastre polyvalent*, l'Université Laval, 2010
- Carreira**, A- *Formação e extinção de uma sociedade escravocrata (1460-1878)* pp.33 a 35 IPPC- estudos e ensaios, 2000- 2ª Ed. Praia.
- Brito** B.M. R- *O sistema tributário de Cabo Verde (1700-1736)* -UNL, 2008

Dale, P. and J. McLaughlin-*Land Administration*. Nova Iorque, Oxford University Press, 1999

Cabo Verde (*Resolução nº38/2010 de 26 de Julho*), *estrutura de implementação e seguimento do sistema de informação territorial de cabo verde (EISSIT-CV)*, Cabo Verde, 2010

_____*(Decreto – lei nº 55/2010 de 6 de Dezembro)*, *os princípios e as normas da produção cartográfica no território nacional*; Cabo Verde, 2010

_____*(Decreto – regulamentar nº 14/2010 de 6 de Dezembro)*, *o plano cartográfico nacional*; Cabo Verde, 2010

_____*(Decreto Legislativo nº18/1998)* *descentralização as Câmaras municipais os serviços cadastrais, fiscais relativos aos impostos municipais*, Cabo Verde, 1999

_____*(Decreto Legislativo nº 3/2008, Outubro de 2008)* *Define a Lei do Quadro do Cadastro*, Cabo Verde, 2008

_____*(Decreto-Lei 29/2009, 12 de agosto de 2009)* - *estabelece o regime jurídico do Cadastro Predial*, Cabo Verde, 2009

_____*Livro Branco sobre o estado do meio Ambiente*, 2004

FIG *Statement on the Cadastre, International Federation of Surveyors, Commission 7, Cadastre and Land Management*: 22. (1995)

INE, Instituto Nacional de Estatística, *Recensamento Geral da população*, Cabo Verde, 2010.

Larsson, G. *Land Registration and Cadastral Systems: Tools for Land Information and Management*. Harlow, Longman Scientific and Technical (1991).

Molina, M-G A. *Catastro, propiedad y prosperidad*. Publicaciones de La Universidad de Jaén. Madrid, España, 2007.

Pimentel, J.S. *Estruturação das Bases para um Cadastro territorial multifinalitário em municípios de pequeno porte*-Universidade Federal de Pernambuco (dissertação de mestrado), Recife, 2011.