

Relevância do Cadastro Técnico Multifinalitário para o Estatuto das Cidades

Andressa Mendes Argenta¹
Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira²

Universidade Do Estado de Santa Catarina UDESC

GeoLab – Laboratório de Geoprocessamento

88.035-001 Florianópolis SC

¹ andressamargenta@gmail.com

² chicoliver@yahoo.com.br

Resumo: O acontecimento de catástrofes naturais em áreas urbanas e de muitos problemas sociais está diretamente ligado à falta de planejamento urbano por parte da gestão municipal. Planejar o crescimento e desenvolvimento das cidades é de suma importância para promover o bem-estar de seus cidadãos e para que a agressão ao meio natural seja minimizada - ou pelo menos mitigada. Tendo isto em vista, o Ministério das Cidades elaborou o Estatuto das Cidades, que dá as diretrizes para a elaboração dos planos diretores municipais. Ao analisar tal documento, fica clara a importância do Cadastro Técnico Multifinalitário para a gestão municipal, pois o banco de dados cadastral fornece toda a gama de informações necessárias a respeito da ocupação do território, possibilitando um melhor embasamento para a elaboração de políticas públicas com fins de planejamento urbano.

Palavras-chave: Cadastro Técnico Multifinalitário; Planejamento urbano; Estatuto das Cidades.

Abstract: The happening of natural disasters in urban areas and many social problems are directly linked to the lack of urban planning by the city's administration. Plan for growth and development of cities is very important to promote the welfare of its citizens and that the harms to the natural environment are minimized - or at least mitigated. Considering these problems, the Ministry of Cities drafted the City's Statute, which gives guidelines for the preparation of municipal master plans. Analyzing this document, the importance of Multipurpose Technical Cadastre for municipal management became very clear, as the cadastral database provides the full range of necessary information about the occupation of territory, allowing a better foundation for the development of public policy to urban planning.

Keywords: Multipurpose Cadastre; Urban Planning; City's Statute.

1 Introdução

A população urbana mundial está cada vez mais numerosa, o que acarreta em muitos dos problemas que encaramos na atualidade. Problemas sociais de todos os tipos, como subnutrição, violência, déficit habitacional, ocupações irregulares, etc., são agravados pelo crescimento não-planejado dos centros urbanos. Não planejar o desenvolvimento das áreas urbanas pode ocasionar em muitos dos problemas que tem se tornado cada vez mais comuns e fatais, como as enchentes e os deslizamentos de terras. Estes desastres atingem um número cada vez maior de cidadãos, que, em sua maioria, se encontram instalados em áreas de risco - consequência de uma ocupação desordenada e não-planejada.

O espaço urbano, enquanto palco e produto das relações sociais - muitas vezes conflitantes - carece que seu desenvolvimento seja premeditado e planejado, de modo a coordenar a coexistência de todos os agentes que o produzem, e para que todos os cidadãos tenham acesso à terra e à moradia digna, diminuindo a discrepância entre as diferentes classes, através de políticas públicas que atuem neste sentido.

Para solucionar os problemas existentes na cidade, primeiramente faz-se necessário o entendimento do processo que causou as formas atuais e planejar como se dará seu desenvolvimento deste ponto em diante. O planejamento urbano tem a função de conjecturar a respeito do crescimento da cidade, visando solucionar os problemas enfrentados por seus cidadãos através de políticas públicas que contemplem as necessidades básicas da população. Neste sentido, planejar o desenvolvimento das cidades torna-se fundamental para que não exista - ou pelo menos seja minimizada - a agressão aos bens naturais e à sociedade de determinada urbe. O processo de planejamento urbano faz com que o poder público pense e reflita sobre a cidade, em como direcionar seu crescimento contemplando todas as camadas sociais.

Todo processo de planejamento deve começar com o reconhecimento dos objetos com os quais se está trabalhando. No caso do planejamento urbano, o primeiro passo é o reconhecimento do espaço urbano e dos agentes que atuam neste espaço. A ferramenta que possibilita o real conhecimento da forma como o espaço está sendo ocupado, é o Cadastro – inventário organizado com informações a respeito de cada parcela (menor unidade para o cadastro). Quando estruturado de maneira multifinalitária, registra as informações físicas, econômicas, jurídicas, sociais e ambientais de cada parcela presente no espaço. Esta gama de informações fornece o reconhecimento da forma como o espaço está sendo utilizado, sendo então, de fundamental importância para o processo de planejamento urbano.

2 Importância do CTM para o planejamento urbano

Como já destacado anteriormente, o primeiro passo para o planejamento urbano é o reconhecimento do espaço. O cadastro é um excelente subsídio para o planejamento por disponibilizar as informações referentes ao uso de cada parcela presente no território urbano. "Quando o poder público tem a localização, o endereço e a verdadeira função de cada imóvel, tem-se o espelho da realidade ocupacional do espaço urbano" (LOCH, 2005, p. 84).

O poder municipal, com o intuito de realizar o complexo processo de planejamento e cadastro, e ainda com a finalidade de monitorar e executar os planos de governo, necessita de um banco de dados atualizado, sistematizado e integrado que cumpra suas funções de produção e análise de informações geográficas.

Através das informações do cadastro é feita a cobrança tributária, sendo que algumas vezes este é estruturado, erroneamente, somente para este fim. As Prefeituras, de maneira geral, não tem conhecimento a respeito da importância em se ter um Cadastro Técnico Multifinalitário bem estruturado, onde todas as secretarias e concessionárias que prestam serviço ao governo podem ter acesso à mesma base de informações, otimizando as intervenções na infra-estrutura, por exemplo.

Neste sentido, faz-se necessário ressaltar a importância em o poder público investir neste setor, através do treinamento de profissionais, aquisição de computadores e softwares eficientes, etc., uma vez que sem o mapeamento cadastral não há possibilidade organizada do poder público gerenciar o espaço territorial, seja ele rural ou urbano.

Em outras palavras, o processo de planejamento urbano se dá de forma mais confiável quando tem como base as informações do Cadastro Técnico Multifinalitário, pois este fornece toda a gama de informações necessárias sobre a forma e o processo como se estrutura a organização espacial urbana.

2.1 Implicações do CTM no Estatuto das Cidades

Para os municípios enquadrados no Artigo 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor municipal deverá ser elaborado e organizado utilizando os recursos disponíveis nos SIGs – Sistemas de Informação Geográfica - a fim de se obter uma gestão eficaz, baseada no conhecimento de seu território, tendo clareza de suas deficiências e potencialidades, com informações atualizadas e consistentes com a realidade.

Para a efetiva implementação desses instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da

Cidade, faz-se necessária a existência de uma infra-estrutura geoinformacional, sob pena de se criar um vácuo entre a eficácia jurídica e a eficácia no mundo fático-social desses instrumentos. Essa infra-estrutura é essencial para o fornecimento de subsídios à implementação e gestão do Estatuto da Cidade pelo município, uma vez que permite espacializar, analisar e diagnosticar integradamente as informações relativas às dinâmicas municipais e ampliar o debate sobre o desenvolvimento urbano local. (FANTIN, 2007, p. 134).

Por oferecer ferramentas precisas e dinâmicas para realizar estudos e integrar os dados de forma sistemática, permitindo diversos tipos de análise, é de grande valia o uso do geoprocessamento na gestão urbana. Como os territórios e limites das propriedades (espaço físico) estão em constante transformação, é fundamental que o banco de dados seja constantemente atualizado, a fim de que as informações estejam de acordo com a realidade representada.

A atualização tecnológica é de suma importância na gestão municipal como um todo, especialmente dos dados cadastrais cartográficos, que devem ser padronizados e atualizados e de fácil entendimento para as pessoas que o utilizam. Além disso, as parcelas são referenciadas geograficamente, possibilitando o compartilhamento de dados entre as secretarias e as concessionárias públicas e/ou privadas, facilitando o trabalho dos planejadores do espaço urbano.

Assim, municípios que não utilizam informações integradas incorrem em uma desordem geográfica. As diversas secretarias possuem informações que não são compatíveis umas com as outras, o que acaba onerando os cofres públicos pela duplicidade de trabalho ou aquisição de produtos e serviços, quer sejam cartográficos ou não.

De acordo com o Estatuto das Cidades, toda cidade deve buscar o planejamento através de três questionamentos: Que município temos? Que município desejamos? Que acordo podemos firmar para alcançar a situação desejada? “As respostas a essas perguntas devem estar representadas num conjunto mínimo de diretrizes, comuns a todos os Planos Diretores, independente do porte do município” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 71).

O mínimo que os Planos Diretores devem contemplar, ainda de acordo com o Ministério das Cidades, é a delimitação da zona urbana e rural; estabelecer em que áreas o município pode crescer em termos construtivos e também populacionais; a identificação de áreas de risco ou muito vulneráveis; a reserva de espaços de preservação ambiental e de desenvolvimento das potencialidades municipais; a valorização do patrimônio cultural, a reserva de terrenos para produzir moradia digna para a população de baixa renda, instrumentos para regularizar as moradias e a economia informal e para a gestão compartilhada na implementação e monitoramento do Plano Diretor.

Todas estas demandas são plenamente atendidas pelo CTM, caracterizando-o como um elemento fundamental em qualquer segmento do planejamento urbano. Além de disponibilizar as informações sobre o uso do solo, ele possibilita a integração entre diferentes esferas de governo.

O que difere o CTM de um cadastro comum é a sua capacidade de integrar informações de áreas teoricamente diferentes, mas que tenham o objetivo comum de nortear as políticas públicas. Assim, o CTM abrange informações integradas sobre saúde, educação, tributos, imóveis, saneamento etc., referenciando-as a um local. Como a maioria das informações tratadas em governos locais diz respeito à cidade, o CTM é a principal técnica de organização de dados para a gestão municipal. (GARCIA, 2007, p. 11).

A importância do cadastro para o planejamento fica evidente no processo de elaboração do Plano Diretor, uma vez que atualizar e compatibilizar o sistema cadastral é uma das primeiras providências sugeridas. “Qualquer que seja o porte do município, é importante ter um cadastro bem feito, que identifique todos os lotes e construções, seus usos, a rede de infra-estrutura da cidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 72).

O Ministério das Cidades elaborou um Guia para a Implementação do Plano Diretor Participativo, onde a temática do cadastro é abordada em diversos momentos. Primeiramente destaca-se a importância do cadastro no mapeamento municipal, na etapa de leitura da cidade. “Os mapas são importante recurso para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnica e comunitária, e a localizá-las no território” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 23). Os mapas são divididos em: temáticos sobre o território; caracterização e distribuição da população e seus movimentos; infra-estrutura urbana; e atividade econômica do município. O mapeamento se baseia de maneira mais

confiável quando conta com uma base cadastral atualizada, e que tenha disponível o maior número possível de informações sobre cada parcela. “Esse tema é importante para que se apliquem os instrumentos legais, e demandará esforço especial dos municípios; mesmo os municípios que já têm cadastros atualizados, na sua maioria ainda não reuniram todas as informações indispensáveis para encaminhar soluções” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 23).

O cadastro também se faz presente na questão das políticas habitacionais, já que reúne as informações sobre a localização, o tamanho da parcela, o tipo de edificação etc. “Deve ser levantado também um cadastro atualizado mostrando o quadro habitacional do município, seu déficit habitacional e as faixas de renda familiar atingidas, quais as características das habitações de baixa renda” (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2004, p. 75).

A falta de saneamento básico é um problema presente em praticamente todas as cidades brasileiras, e por isso é tema importante na elaboração do Plano Diretor. Toda a rede de infra-estrutura municipal deve estar registrada no sistema cadastral, para que se tenha conhecimento das moradias que tem acesso a esta infra-estrutura, e também para disponibilizar a localização exata de pontos específicos que sejam importantes no caso de obras e ampliações na rede. No caso específico do saneamento, é necessário um levantamento detalhado de toda a rede, e a localização exata de fossas e sumidouros, das redes coletoras, das estações de tratamento etc.

O levantamento de dados da infra-estrutura consiste na elaboração de cadastro que descreve as características técnicas da infra-estrutura existente, seu estado de conservação, problemas de interconexão com a rede de drenagem pluvial, pontos de lançamento nos meios receptores, obstruções por depósitos de sedimentos, necessidades de recuperação, entre outros aspectos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 104).

Porém os dois principais objetivos do Estatuto das Cidades são a regularização fundiária e o combate à especulação imobiliária, e o cadastro tem papel fundamental em ambas as questões.

Tomando como base a realidade urbana brasileira, muitas habitações estão irregulares; o acesso à terra não é democratizado, e as populações de baixa renda tem dificuldades em construir ou adquirir uma moradia com condições adequadas e que estejam regularizadas.

Esta deficiência é uma grande preocupação do Ministério das Cidades, que visa implementar uma política para “ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existente nas cidades do país” (2005, p. 07)

Um número impressionante de domicílios no Brasil está irregular: 12 milhões. O espanto é ainda maior se pensarmos que isto representa mais que a quarta parte de todas as residências do país, que somam 44 milhões. Os dados são de um estudo do Ministério das Cidades, baseado no Censo 2000 do IBGE. A paisagem urbana do Brasil é como um cartão postal negativo. Basta um olhar sobre as cidades que logo saltam ao sentido os aglomerados, os loteamentos irregulares, os assentamentos informais. São locais vulneráveis e inseguros onde vive grande parte dos brasileiros. A irregularidade no país passou a ser regra e não exceção. A pressão pela moradia, o grande sonho brasileiro, faz as famílias de menor renda, sem acesso ao mercado formal imobiliário, aceitarem a única alternativa possível: a irregularidade fundiária. Ocupam áreas públicas ou particulares abandonadas, surgindo assim as favelas. Ou então adquirem terrenos em loteamentos clandestinos sem infra-estrutura urbana, sem transporte nem equipamentos públicos, muitas vezes em áreas de risco sujeitas às enchentes e deslizamentos e sem registro em cartório. Até mesmo conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público – por órgãos municipais ou estaduais – são muitas vezes irregulares. Com isto, as famílias beneficiadas acabam não tendo acesso a um título registrado do seu imóvel. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 07).

Em uma situação ideal, onde o poder público municipal pode contar com um sistema cadastral em pleno funcionamento, aliado ao Registro de Imóveis, o processo de regularização fundiária se dá mais rapidamente, pois tem toda a informação física e legal disponível referente às parcelas. O cadastro assume papel fundamental neste processo, que de acordo com Loch (2005, p. 83)

O cadastro técnico multifinalitário comprehende medições de cada propriedade, a legislação quanto à ocupação de cada parcela, e ainda busca a melhor forma de ocupar racionalmente

esta terra, certamente quando se levam estes princípios a rigor, ninguém mais precisaria ter conflitos de terras, e ninguém mais precisaria passar fome. O que se precisa, no Brasil, é buscar o melhor aproveitamento do solo, somado a um bom incremento de formação do povo para que possam aproveitar as melhores qualidades que aquele solo lhe oferece.

Para combater a especulação imobiliária, existem instrumentos que o Ministério das Cidades recomenda o uso nos Planos Diretores; são os chamados “Instrumentos tributários de indução de desenvolvimento”, como o IPTU progressivo, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, entre outros. Estes instrumentos visam regular o preço da terra forçando o exercício da função social da propriedade¹ urbana, através de um maior controle do estado sobre usos e ocupações do solo urbano, especialmente em áreas que demandam maior democratização (MINISTÉRIO DAS CÍDADES, 2004, p. 126).

O poder público municipal só pode aplicar estes instrumentos se tiver conhecimento da arrecadação tributária em cada lote. Além disso, “quando o poder público tem a localização, o endereço e a verdadeira função de cada imóvel, tem-se o espelho da realidade ocupacional do espaço urbano”. (LOCH, 2005, p. 84), podendo então reconhecer e pontuar os locais que necessitam o uso destes instrumentos, sempre visando o cumprimento da função social da propriedade. Novamente destaca-se a importância do sistema cadastral no reconhecimento do espaço, especialmente neste caso que considera também a situação fiscal de cada parcela.

3 Considerações finais

É de fundamental importância que toda gestão municipal invista na manutenção e atualização do banco de dados do cadastro, pois além de ser a principal fonte de renda do município, são informações que podem ser revertidas em qualidade de vida para a sua população, através de políticas públicas de planejamento urbano.

Planejar uma cidade requer mapeá-la, reconhecer seus limites e planejar de que maneira se dará o uso do solo. Assim se define, segundo regras de ordenamento territorial, a localização das escolas, hospitais, bancos, entre outros equipamentos urbanos, de forma a estruturar uma eficiente ocupação territorial.

Sem o mapeamento cadastral não há possibilidade organizada do poder público gerenciar o espaço territorial, seja ele rural ou urbano. De acordo com Oliveira (2007), a reestruturação nacional, a organização do Brasil como um todo, somente acontecerá mediante o reconhecimento das potencialidades e deficiências de cada município. Um processo engajado, de fato, no planejamento e gestão pública municipal só se dará através da cartografia cadastral e da aplicação adequada dos instrumentos do Estatuto das Cidades, “caso contrário ter-se-á somente promessas de gerência sobre um espaço físico não reconhecido, tornando-o impossível de gerir” (OLIVEIRA, 2007).

Tendo como base as informações do CTM, o processo de planejamento urbano se dá de forma mais confiável, uma vez que o primeiro passo do processo de planejar é justamente reconhecer o território e sua ocupação. Neste sentido, é de grande importância que haja o reconhecimento do poder público quanto à relevância desta ferramenta para outros usos além da arrecadação tributária, e invista no seu aperfeiçoamento.

Mudar a realidade urbana do país é um desafio que deve ser trabalhado imediatamente. Não existe qualidade de vida sem uma habitação digna, que disponha de infra-estrutura mínima para a saúde e bem-estar da população, e isto é alcançado através da regularização fundiária. A importância deste processo está no acesso democrático à terra, no reconhecimento do direito à moradia do cidadão. A partir do momento em que o cidadão tem sua habitação regularizada e registrada, ele tem legitimidade dos seus direitos, permitindo o acesso à moradia digna e, consequentemente, à cidadania, podendo então obter créditos imobiliários para a melhoria de sua residência. Trata-se de incluir plenamente o cidadão à sua cidade.

Enfim, o CTM, quando associado à políticas de planejamento urbano, gera a incrível possibilidade de permitir ao cidadão o direito à cidade, o acesso à cidadania em um local que não ofereça riscos a ele ou ao meio-ambiente, independente de sua classe social, para que ele tenha acesso justo à terra, dignamente.

1 Art. 182, § 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

4 Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*, Brasília, 2004

_____. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária*. Brasília, 2005

FANTIN, M. et. al. *A relevância de uma infra-estrutura geoinformacional como subsídio ao desenvolvimento de políticas urbanas*. In: ALMEIDA, C. M.; CAMARA, G.; MONTEIRO, A. (Org). *Geoinformação em urbanismo: cidade real x cidade virtual*. Oficina de Textos, São Paulo: 2007

GARCIA, R. C. *O que é preciso saber sobre Cadastro Técnico Multifinalitário*. Caixa Econômica Federal, Brasília, 2007

LOCH, C. *Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de política fiscal e urbana*. In: ERBA, D. et al. (Org.) *Cadastro Técnico Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro: 2005.

OLIVEIRA, F. H. *Considerações sobre as necessidades municipais em relação à cartografia cadastral urbana*. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. (Org.). *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007