

A Gestão da Informação territorial municipal à Luz do Parágrafo 4º do Artigo 40º do Estatuto da Cidade

Sandro Henrique Petry

UFRGS – Depto. de Geografia
sandrodaufgrs@pop.com.br

Resumo: A publicidade da informação estatal, salvo em casos especiais, é uma exigência do artigo 37º da Carta Magna e o Estatuto da Cidade ainda estabelece, em seu artigo 40º, não apenas a necessidade da publicidade do processo de elaboração de um plano diretor como, também, dos documentos e informações produzidas no processo contínuo de sua implementação; este item só é tão pequeno em tamanho quanto é grande o desafio de, em toda a riqueza de detalhes e complexidade, gerar as condições administrativas para o seu efetivo e completo cumprimento. Tal desafio envolveria a adaptação dos mecanismos de gestão da informação nos cadastros públicos das prefeituras municipais, atingindo o universo das ocorrências multi-setoriais no espaço e do exercício do poder estatal. Para exemplificar o autor também apresenta alguns resultados de levantamento feito junto à Secretaria Municipal de Urbanismo de São Leopoldo, RS.

Palavras chave: Estatuto da Cidade, gestão da informação territorial, territorialidades.

Abstract: Public information publicity is a legal demand of article 37º in the Brazilian Constitution and the Statute of the City (federal urbanistic law for the development of the cities), specifically, in its article 40º, requires publicity not only for the municipal Master Plan elaboration process but also to the documents and information produced in the continuous process of its execution. This *little* item is a *big* challenge in order to generating administration conditions in all it has of complex and rich details, for its effective and complete fulfillment. Such a challenge involves adaptation of information management mechanisms in municipal cadastres, containing the multi-institutional spatialized occurrences and the state power exercise information universe. For an example the author presents some results of a data rising in the Urbanism Department in São Leopoldo city, RS - Brazil.

Keywords: Statute of the City, territorial information management, territorialities.

1 Introdução

O cadastro técnico de característica multifinalitária é um cadastro que serve a objetivos mais abrangentes do que a informação física e fundiária dos imóveis. No cadastro unifinalitário as informações gráficas e métricas são associadas a informações descritivas que não ultrapassam a finalidade tributária, ou uma finalidade exclusiva. Na concepção de Cadastro Técnico Multifinalitário – CTM, a composição de um sem número de feições e atributos de interesse das mais diversas áreas do conhecimento, com objetivo de servir à uma multifinalidade e bem servir ao Planejamento, vem a ser tão potencialmente extensa que ainda não encontra fronteiras de utilidade nem de definição detalhadamente exata. De tempos em tempos, estamos sujeitos a repensar ainda mais profundamente as formas de inserção do CTM nas necessidades sociais.

A promulgação do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257, em 2001, representa um grande avanço na luta social por cidades melhores no Brasil. Por inúmeros fatores, os quais não cabe aprofundar aqui. O Estatuto da Cidade traz aos cadastros públicos, em especial os municipais (por ser o município a circunscrição autônoma mais identificada com a materialização do urbano e que, no Brasil, gere os cadastros urbanos) muitos novos desafios.

Entre os vários desafios colocados temos o de servir o Cadastro Técnico Multifinalitário público como órgão de consulta aberta de dados de interesse e caráter públicos e, também, âncora técnico-operacional para a instrumentalização da *gestão administrativa* em sentido *latu*, compreendendo a formatação, organização, etc. de informações com algum viés espacial, em vista de qualificar estas informações e permitir o trato das mesmas dentro de padrões interconectados em todas as esferas de interesse e responsabilidade sociais; tal necessidade opera no âmbito de qualificar o Planejamento Urbano e dar vazão às formas mais qualificadas de intervenção estatal no espaço das cidades mas, no caso específico de dar forma e padrão à publicidade das informações de caráter público pertinentes às ocorrências de fenômenos de interesse público e do exercício do poder estatal em seu viés espacial, é simplesmente indispensável. O grau de detalhamento das informações relevantes para que a sociedade civil tenha meios de proceder à fiscalização sobre a efetiva implementação de um Plano Diretor atinge o seu limite na escala microlocal.

2 O Estatuto da Cidade e a Publicidade da Informação Territorial

2.1 O que diz a lei

Diz o Estatuto da Cidade,

Art. 40° O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4° No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Executivo e Legislativo municipais garantirão:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

2.2 O significado para os cadastros

A fiscalização da implementação de um plano diretor pode ser entendida como aquela vigilância social, exercida com legitimidade tanto pelos legisladores quanto pela sociedade civil organizada, que deve ter acesso aos documentos e informações produzidos no âmbito desta implementação. A implementação *não* deve ser entendida apenas como processo anterior à promulgação do plano diretor, mas, tanto quanto, do processo contínuo de sua implementação, no sentido de execução enquanto dispositivo legal. Esta caracterização vai ao encontro de nossa Constituição, que *a priori* já qualifica o serviço público no tocante aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência em seu artigo 37°. Se entendemos a implementação como este processo contínuo, semelhante à execução, se agiganta ainda mais a responsabilidade do cadastro técnico nas prefeituras municipais.

O dinamismo das mutações das rugosidades urbanas e o crescimento urbano exponencial nas últimas décadas evidenciaram a defasagem de muitos sistemas cadastrais municipais, tanto em nível de atualização das informações geridas como no quesito tecnológico. Esta realidade coloca um desafio aos cadastros, de vencer a estagnação que, somada a outros fatores,

é um forte argumento para se perceber a necessidade de modernização da administração do território e os elementos a ele agregados. Torna-se, assim, necessário uma inovação radical nos meios administrativos no sentido da acomodação irreversível a esta nova situação. (SILVA et al, 2002)

3 Particularidades da gestão da informação territorial urbana

3.1 Um desafio para os cadastros técnicos municipais

O Sistema Gerenciador de Banco de Dados pode possibilitar a manipulação de dados das mais diferentes fontes e características, associadas por caracteres comuns. A importância do bom processamento dos dados envolve a própria administração para seu uso interno, o que pode racionalizar o serviço prestado nas mais distintas áreas públicas ou privadas; também, tem precípua utilidade para o utilizador externo, porém, no caso das prefeituras municipais, vê-se a dificuldade que enfrentam não só para a disponibilização externa direta destes dados, mas também, até mesmo para sua mais eficiente manipulação administrativa (interna). Observa-se que ainda são

poucas são as prefeituras que conseguiram disponibilizar algum tipo de serviço pela Internet. (Yamashita, 2004)

3.2 Intercâmbio do cadastro com bancos de dados setoriais e gestão da informação territorial municipal

Em se tratando de localização cotidiana na escala das cidades, o dado mais utilizado é o *endereço*. Tal dado de localização apresenta limitações para seu emprego e vinculação às representações e informações espaciais de fenômenos, por vários motivos, entre os quais, a alta informalidade construtiva nas cidades, a auto-iniciativa na numeração dos imóveis, ou as próprias deficiências cadastrais¹. Em muitas cidades até vilas inteiras são criadas na informalidade e suas ruas e endereços não são oficiais, aumentando o desafio da gestão da informação mesmo nos cadastros adaptados ao Sistema de Informações Geográficas –SIG. Pois o SIG aplicado aos cadastros é um sistema idealizado com este objetivo e que deve ser capaz de promover a conexão de dados associados ao espaço oriundos de diversas fontes e de variadas naturezas, porém que sempre enfrenta as limitações já citadas para a localização neste formato. A gestão da informação de viés espacial nas cidades compreende também a utilização deste dado espacial, que precisa estar integrado aos Sistemas de Geoinformação; deve o cadastro, obviamente, estar amarrado a um sistema universal de coordenadas, mas é, também, a partir daquele dado locacional (que pode estar associado a coordenadas nos sistemas), que se pode buscar a interconexão integral do Banco de Dados Cadastrais com múltiplos bancos de dados setoriais. Por exemplo, o grau de eficiência no trato de expedientes de vários tipos junto a um órgão público é proporcional à qualidade e à atualização constante do CTM e seus dados alfanuméricos.

Arruda (2002) dá um exemplo de modelo conceitual de análise de processos referentes a usos e atividades potencialmente geradora de incômodos associado ao cadastro. A deliberação quanto a uso ou atividade potencialmente poluidora não dispensaria a verificação em campo, e se baseia numa lógica que considera a disposição e localização de lotes. Tais procedimentos são alvissareiros, porém não ultrapassam, por assim dizer, os procedimentos pertinentes à análise da viabilidade de usos e empreendimentos.

É de se supor, em face deste exemplo conceitual, que um cadastro avançado e atualizado poderia possibilitar tal tipo de consulta prévia não apenas interna, mas até aberta e gratuita, a partir de uma interface vinculada à *localização por endereço*. Este tipo de consulta pela Internet já é uma realidade em alguns cadastros brasileiros, porém é extremamente limitada quanto à totalidade das informações que poderiam estar publicadas. Por exemplo, não há razão para crer que as informações referentes às espacialidades concretas das atividades potencialmente geradoras de incômodos não possam estar disponíveis (ver Figura 1, limitadas àquelas registradas), aos seus confinantes, defrontantes e circundantes em qualquer lugar da cidade, nem muito menos que os registros públicos de ocorrências de atividades

1 Muitos cadastros não apresentam maiores preocupações quanto à qualidade sistemática da codificação cadastral. De forma que, os próprios cadastros podem ter alguma responsabilidade pela baixa condição operacional desta forma de localização urbana. A partir de levantamento de dados cadastrais de cerca de onze mil unidades imobiliárias no Centro da cidade de São Leopoldo, foi constatado pelo autor deste trabalho que há, pelo menos, cem falhas graves de numeração de unidades prediais. A falha modal consiste em registrar, para os imóveis de esquinas, uma rua da intersecção combinada com uma numeração que segue a seriação da outra rua da intersecção; a gravidade desta falha consiste, justamente, que até mesmo em trabalho de campo fica difícil a localização do imóvel, pois quem procura segue a numeração pela rua em que o imóvel não está cadastrado.

potencialmente geradoras de incômodos não possam e devam estar disponíveis para consulta e análise interna, e para a cidadania em seu constante exercício de fiscalizar a implementação dos planos diretores.

4 Gestão da informação territorial municipal e um exemplo de espacialidades

4.1 Em busca da gestão completa

A gestão da informação territorial multi-setorial associada ao cadastro seria a ambição mais nobre e a plena maturidade dos Cadastros Técnicos Multifinalitários públicos; estes CTM's deveriam ter em vista sempre a gestão mais completa possível da informação de importância espacial. No caso da implementação dos planos diretores nas cidades, têm importância estratégica.

O CTM deve buscar gerir a informação territorial em sua plenitude, dando sustentação e consistência à prática do Planejamento Municipal e abre a possibilidade da plena fiscalização da sociedade sobre a implementação do plano diretor. O cadastro prescinde de ser pensado em sua relação com toda a administração, o cadastro não tem fronteiras na sua repartição, mas é como a anêmona com tentáculos em todas as direções, não só disponibilizando os dados para consulta administrativa e externa, mas também se alimentando através destes tentáculos, e dando substância, qualidade, funcionalidade e integridade à gestão da informação territorial municipal. Para tanto, faz-se mister adotar *metodologias que reúnam os diferentes dados gráficos e alfanuméricos sobre uma base comum e proporcionar a integração de informações* (MULLER, 2000). Temos um exemplo de utilização de dados cadastrais em um município com pouco mais de duzentos mil habitantes e sessenta mil unidades imobiliárias, São Leopoldo, na Região Metropolitana de Porto Alegre, onde há

falta de conexão entre os setores que os utilizam. O setor de Cadastro Técnico funciona como se fosse uma "ilha" dentro da Prefeitura. MULLER, op.cit.

O que não faz do cadastro do município em epígrafe (unifinalitário) diferente da maioria dos cadastros técnicos nas mais de cinco mil prefeituras brasileiras.

4.2 Reconhecendo territorialidades

Com o exemplo da Figura 1, temos um interessante recurso visual a respeito da espacialização da atuação fiscal em atividades geradoras de incômodo. Elaborado a partir da triagem manual de mais de cinquenta blocos de notificações do período de 1999 a 2002, do Setor de Fiscalização Urbanística, que em São Leopoldo se encontrava vinculado à mesma Secretaria Municipal que gere o cadastro técnico. Não pretendo me aprofundar nos aspectos metodológicos da elaboração uma vez que o objetivo do recurso é apenas ilustrar uma idéia.

No contexto desta pesquisa, as informações nos registros, após classificadas em vários quesitos, tanto espaciais quanto qualitativos, foram tabuladas e importadas para ambiente de Cartografia Digital no software ArcView GIS 3.2 Foi utilizada a Base Cartográfica Municipal obtida a partir da restituição de aerofotografias feita em 1989. Sobre esta base o pesquisador fez algumas atualizações pontuais da morfologia urbana com campo e treva e criou uma feição imaginária, dividindo as quadras, onde cada polígono resultante corresponde a uma face de quadra. Trata justamente de registros de ocorrências de atividades não potencialmente causadoras de incômodos, mas de atividades concretamente causadoras, em algum momento, de incômodos, comprovado através das ações fiscais dirigidas.

A figura referida apresenta a espacialização de um tipo de registro físico da atuação dos Fiscais da secretaria em casos de distúrbios sonoros, em uma fração da área urbana do município de São Leopoldo, que no período envolveu principalmente casas noturnas. A relação desta espacialização com as taxas elevadas de ocupação residencial em áreas de uso misto é flagrante, não cabendo, no entanto, apresentar aqui todos as demais peças e histogramas obtidos a partir da análise espacial dos dados alfanuméricos. A Figura 3 representa um histograma dos dados referentes à figura 1; podemos ver, a partir disto, que são múltiplas as possibilidades de análise de informações territoriais voltadas ao Estatuto da Cidade. Há quase sempre uma diferença entre o número de registro nos histogramas e o número de registros mapeados: esta diferença corresponde ao número de defecções de localização, ou seja, registros onde não foi possível identificar com certeza, pelo menos, a rua e a quadra onde teria ocorrido o registro.

A partir deste pequeno exemplo de informações territoriais (especificamente no caso em epígrafe, do exercício do poder estatal), podemos entrever o potencial dos CTM's dirigidos ao Estatuto da Cidade. Por exemplo: um simples cidadão com sua moradia potencialmente afetada, tendo suspeita contra algum confrontante, confinante ou circundante, de suposta ilegalidade na execução de obra, e preocupado quanto ao potencial gerador de incômodo do uso da mesma, e diante de iminente ameaça a um direito de sua personalidade estabelecido no Código Civil, não teria direito de saber se a construção teve o seu projeto aprovado ou se foi embargado pelo poder público²? Ou até mesmo de conferir o histórico de usos e intervenções relacionados à obra suspeita, da mesma forma que um veículo emplacado está vinculado aos seus antecedentes? Eu diria que sim. Ampara-se não apenas na capacidade civil de exigir que cesse a ameaça a seu direito de personalidade com tem o direito de exercê-lo através dos instrumentais que estiverem disponíveis quando necessitá-los, que promovam a excelência da transparência de todas as instituições de caráter público e o compromisso com a efetiva implementação do plano diretor municipal.

O compromisso governamental com o crescimento ordenado e lícito das cidades fica mensurável quando qualquer cidadão tem acesso a dados desta natureza. Temos outro exemplo de uma importantíssima espacialidade na Figura 2, cujo histograma consta na Fig. 4.

A importância da gestão da informação territorial com vistas a dar publicidade documental e informacional à implementação do Estatuto da Cidade só é tão promissora para a sociedade com é uma exigência legal.

5 Conclusão

Graças às tecnologias informacionais modernas, as quais também se deram a conhecer e foram desenvolvidas para o avanço dos cadastros técnicos municipais, temos a tranqüilidade de saber que não estamos irremediavelmente condenados a pensar as informações que procuramos de forma avulsa e isolada. Não estamos condenados, o que não quer dizer, que não estejamos, ainda, confinados a não ter acesso a informações territoriais de caráter público em face das dificuldades financeiras e técnicas e às resistências políticas que a transparência da informação territorial encontra no contexto de fisiologismo e dos receios históricos quanto à permeabilidade do serviço público.

A diversidade de informações de viés territorial que tanto podem chegar como partir dos órgãos públicos é indecifrável, de tempos em tempos, a reflexão atrai novas e inusitadas formas de encarar o controle público da informação. E temos aí o Estatuto, que no entendimento proposto coloca algumas questões, e precisamos trabalhá-las sempre cômnicos de que a satisfação de certas necessidades não se consuma na utilização de meios velhos e ultrapassados de encarar o conceito de publicidade.

Os CTM's municipais realmente comprometidos com a transparência na gestão da informação territorial irão, inevitavelmente, modelar as interfaces do seu sistema gerenciador de informações para receber, organizar, dar integridade e disponibilizar para a sociedade toda a informação relevante para o pleno auto-conhecimento das cidades, para a produção do saber e, enfim, para o cumprimento da legislação. Facilitará o acesso a estas informações para todo o cidadão. Este panorama implica, inclusive, no processo de revisão de rotinas e de práticas de todos os agentes públicos com função sobre o território das cidades. Implica em pensar bancos de dados e sua interface com a inteligência cadastral. Grande parte desta necessária revisão opera no contexto legal, da necessidade de publicar a informação e dar acesso, como diz o Estatuto, a qualquer interessado.

2 Tratam-se, neste exemplo específico, de dados de licenciamento de construções, atividades econômicas e de dados de ações fiscais associados ao Sistema Gerenciador de Informações dos CTM's.

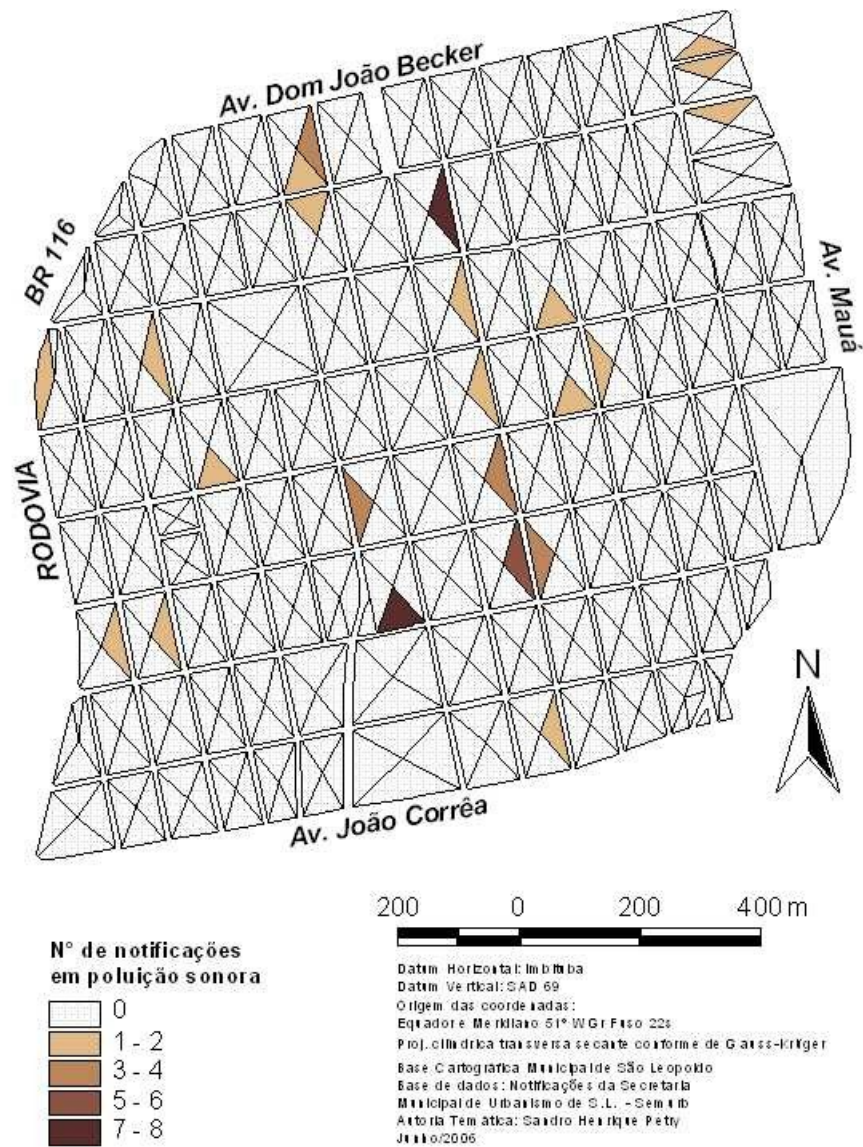


Figura 1 - Notificações em Poluição Sonora em Recorte de Área no Município de São Leopoldo - RS
Período 1999 - 2002

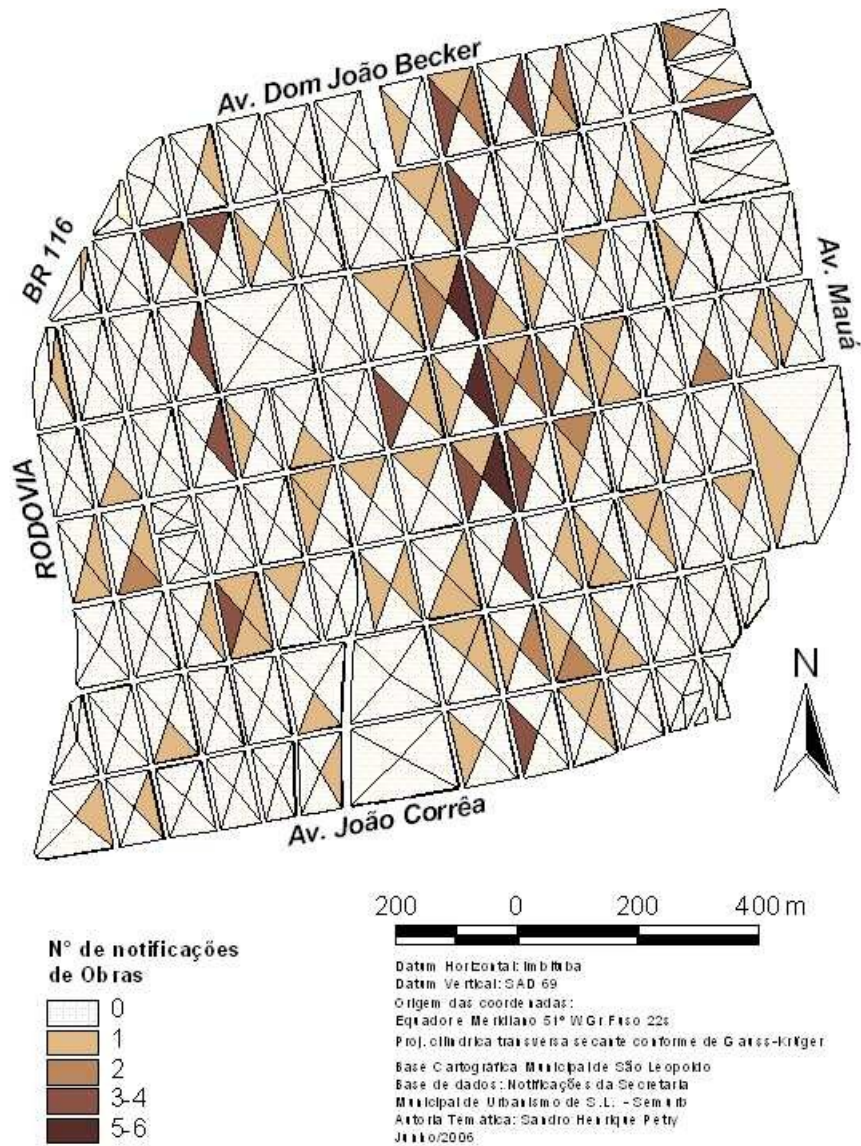


Figura 2 - Notificações em Obras (sem embargo) em Recorte de Área no Município de São Leopoldo - RS
Período 1999 - 2002

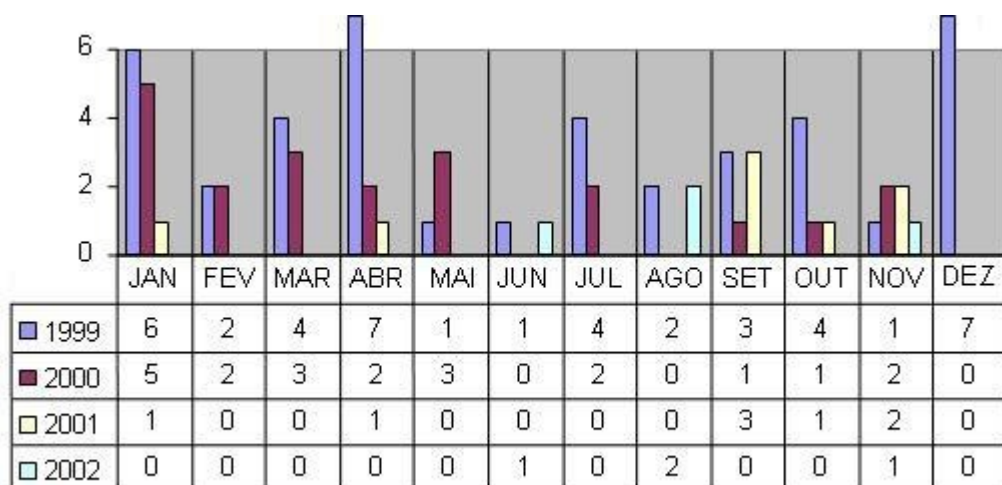


Figura 3: Evolução de Notificações da Figura 1

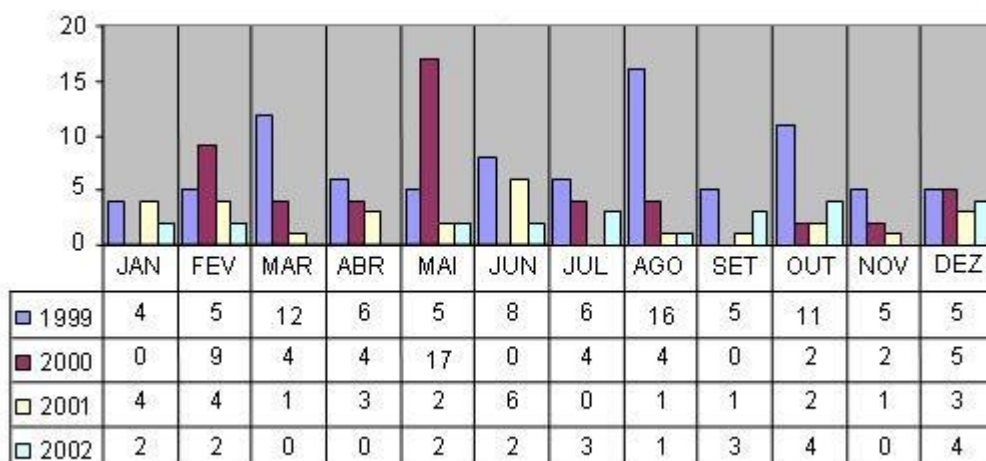


Figura 4: Evolução de Notificações da Figura 2

6 Referências Bibliográficas

Arruda, A.K.T.; Sá, L.A.C.M. Sistema para Análise de Usos e Atividades Potencialmente Geradores de Incômodo à Vizinhança - Um Modelo Conceitual. In. Anais COBRAC 2002.

Müller, A.M.; Erba, D.A.A.. O Cadastro Técnico do Município de São Leopoldo-RS. Problemas e soluções. In. Anais COBRAC 2000.

Silva, E.; Ramos, L.S.; Loch, C.; Oliveira, R. Considerações sobre a Implementação de um Cadastro Técnico Multifinalitário. In. Anais COBRAC 2002.

Yamashita, M.; Amorim, A. Disponibilização de Informações Cadastrais via Internet. In. Anais COBRAC 2004.