

Sistema de Registro de Terras e Cadastro na Europa

Prof. Eng. Civil/Cart. Cláudio Augusto Barreto Saunders

Departamento de Cartografia
Instituto de Geociências
UFF – Universidade Federal Fluminense
Campus da Praia Vermelha
Avenida Litorânea, s/n – Boa Viagem – Niterói/RJ
Tel/fax: (21) 620-5039
Caixa Postal 107061

✉ saunders@esquadro.com.br
✉ saunders@igeo.uff.br

Conteúdo	<p>1. Sistema de Registro de Terras e Cadastros na Europa</p> <p>1.1 Europa Ocidental</p> <p>1.2 Norte da Europa</p> <p>1.3 Sul da Europa</p> <p>1.4 Leste Europeu</p> <p>1.5 As tendências gerais</p> <p>1.6 Algumas experiências da Europa.</p> <p>2. Referências Bibliográficas</p>
-----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Resumo : O presente trabalho tem como objetivo apresentar a tradução do Capítulo Quarto de obra clássica sobre o assunto cadastro, intitulada "LAND REGISTRATION AND CADASTRAL SYSTEMS de GERHARD LARSSON (1996), adotada no curso de graduação da UFF, em GEOGRAFIA, na disciplina CARTOGRAFIA CADASTRAL. Trata-se de uma obra de grande peso, pois, traz informações globais, que levantaram as principais questões atuais sobre o tema cadastro na moderna Geociências.

1. Sistema de Registro de Terras e Cadastros na Europa

Como o próximo capítulo se dedica ao registro de terras nos países de língua inglesa e anglo-saxônica, é natural que aí se inclua a Inglaterra. Este capítulo se concentrará no restante da Europa.

O assunto, sistema de registro de terras e cadastros na Europa, vem sendo discutido em um documento de J. Henssen (1987). Grande parte das seções de 1.1 a 1.4 são baseadas nesse documento. Já se falou de alguns elementos significantes do desenvolvimento Europeu, mas agora entraremos em maiores detalhes. Henssen dedica ênfase especial na distinção entre Europa Ocidental e Oriental. Existem porém grandes variações mesmo dentro da Europa Ocidental. A Inglaterra já foi mencionada como caso especial. O Norte e o Sul da Europa, também diferem em muitos aspectos. Devemos entretanto iniciar tomando por base 4 grupos: Oeste, Norte, Sul e Leste Europeu. Depois então tentaremos citar algumas lições a serem trazidas do passado, assim como prováveis casos futuros ou do dia-a-dia.

1.1 Europa Ocidental

Por razões históricas, existem semelhanças básicas, entre todos os cadastros da Europa Ocidental. Todos são, de uma forma ou de outra, baseados nos princípios do cadastro Francês, defendido por Napoleão, no século XIX. Consistia basicamente de dois pontos importantes: uma descrição verbal e um mapa, mostrando a localização e fronteiras das terras em questão.

Os mapas eram executados sistematicamente, trecho a trecho, através de pesquisas cadastrais, que produziam não somente os mapas, mas também anotações de campo. A manutenção cadastral única da cada unidade de terra, em geral parcela ao invés de área, servia como ligação m entre mapa e descrição. Como o objetivo principal era cobrança de impostos, o cadastro original era arranjado de acordo com os nomes dos proprietários, mostrando a parcela da cada proprietário, com área e uso da terra, qualidade e valor. Mais tarde um outro cadastro emergiu em paralelo a este, organizado de acordo com a numeração das parcelas. Uma importante característica desses arranjos, é a interligação entre cadastro e registro de terras. Na Alemanha, Áustria, Suíça e nos Países Baixos, existe atualmente uma ligação muito estreita entre cadastro e registro de terras. Nos Países Baixos, ambos são controlados pelo mesmo órgão, nos mesmos cartórios. Nos outros países mencionados, as unidades padrão utilizadas nos registros de terra são idênticas às unidade de cadastro ou uma combinação delas. Por conta dessas definições originais no registro de cadastros e mapas, foi possível introduzir sistemas da registros de títulos com alto grau de segurança e credibilidade em todos esses países.

Na França - país mãe do cadastro - a unificação do cadastro e registro de terras não progrediu tanto, pelo fato de que o cadastro Francês não é tão explicativo, nem mantido da mesma forma que nos outros países mencionados. O cadastro também tem menor valor legal e ainda é principalmente um cadastro fiscal, carecendo de uma maior proximidade com os registros legais de terra.

Naturalmente, o sistema Francês exerceu grande influência em suas colônias, como muitos dos países do Norte e Oeste da África. Nesses países, cadastros e registros de terra, geralmente cobrem apenas uma pequena porção do território, principalmente áreas urbanas. Geralmente, os registros são voluntários(obrigatórios em certos casos de posse de terrenos do governo). O registro de terras é normalmente um título, com relatórios para cada parcela. Se alguém deseja registrar seu terreno, precisa se inscrever no cartório. Sua inscrição será oficialmente publicada, durante certo período, e as terras serão demarcadas na presença de vizinhos e partes envolvidas. Ultrapassada a data limite, o terreno é inscrito no registro e o proprietário recebe um certificado de título.

É comum na Europa Ocidental, que o cadastro providencie cobertura sistemática de todo o território assim como atualização contínua dos dados arquivados e coletados. Parcelas são classificadas de acordo com suas utilizações, área e impostos, imóveis e topografia, escrituras são gravadas, ligações com outros registros e arquivos são estabelecidas; podemos considerar que o aspecto fiscal do cadastro vem perdendo cada vez mais importância, enquanto assume seu papel fundamental de base para um sistema geral de informações territoriais.

Em todos os países da Europa Ocidental, mapas cadastrais são utilizados para diversos propósitos. Na Suíça, por exemplo, as cidades geralmente editam mapas municipais extremamente apurados, baseados nas informações cadastrais. A integração das pesquisas cadastrais com os demais mapeamentos em larga escala, é bastante comum em outros países da mesma região.

Em relação à pesquisa cadastral, existe uma corrente para que se apure cada vez mais os métodos, e ao mesmo tempo, que se dê cada vez mais importância à demarcação de fronteiras e acordos entre os proprietários. Uma tendência que de certa forma age contra esse desenvolvimento, é a ampla utilização da aerofotogrametria no cadastro de uma área. O recadastramento é constante, devido a qualidade deficiente e falta de atualização de algumas pesquisas. Originalmente, os mapas cadastrais eram do tipo "mapa da ilha", ou seja, cobriam apenas a quadra em questão. Mas atualmente, já tomam forma de mapas padrão englobando toda a área. Isto se deve parcialmente à transformação de cadastros fiscais em cadastros com multiplicidade de propósitos. Cabe ressaltar também, que atualmente, todas as pesquisas cadastrais são adaptadas a um sistema nacional de coordenadas, tornando possível por exemplo, a integração com pesquisas topográficas.

Uma interessante evolução em países do Ocidente, é o estabelecimento de um registro de imóveis, interligado ao cadastro. Em muitos países, os prédios mais importantes, são representados no mapa cadastral. Os registros podem se estender, incluindo informações importantes sobre os imóveis. Na República Federal da Alemanha, por exemplo, existe uma tentativa de transformar o registro de imóveis em parte integrante do cadastro. Tal fato está bastante alinhado à tendência de fazer do cadastro ponto de partida para um sistema de informações territoriais mais completo.

A administração do cadastro (registro) é organizada de várias formas em cada país. Na Alemanha e Países Baixos, os administradores eram a princípio funcionários públicos, ligados ao Ministério de Fazenda. Mas em consequência da expansão do sistema, o cadastro Holandês, por exemplo, foi reorganizado como uma repartição dentro do Ministério da Casa Civil, Planejamento e Meio Ambiente. Em outros países, como França, Suíça e Bélgica, o trabalho de levantamento cadastral, fica com pesquisadores licenciados.

1.2 Norte da Europa

De todos os países Escandinavos, a Dinamarca é aquele cujo sistema é o mais similar aos países da Europa Ocidental. A Dinamarca sempre teve um mapa cadastral abrangente, cobrindo todo o território e ligado a um sistema de referência comum.

Pesquisas cadastrais para subdivisões, são executadas por pesquisadores independentes, mas seus dados são arquivados e os mapas cadastrais atualizados por um escritório central em Copenhague chamado "Matrikel – Kontoret". O cadastro está estreitamente ligado ao sistema de registro da terra, que é do tipo registro de títulos de propriedade. O mesmo tipo de integração existe na Suécia e Finlândia cujos sistemas se baseiam em unidades cadastrais. Nesses países, o cadastro se desenvolveu gradualmente, a partir de informações destinadas à taxação, para um sistema abrangente, com alto índice de credibilidade. Na Suécia o cadastramento urbano já é ligado a mapas de grande escala há muito tempo. Somente então, um mapa na escala 1/10.000, mostrando os lotes em área rural com seus limites, foi criado como mapa índice de registro. Na Suécia, os sistemas rural e urbano, foram agora reunidos num único registro, embora a divisão ainda persista na Finlândia. Além desse fato, os cadastros da Finlândia e Suécia são bastante similares. Na Suécia o cadastramento foi a seguir integrado ao registro territorial através de automação. Uma única agência, a Câmara Central para Informações Territoriais (CFD), coleta e transforma informações sobre registros territoriais para processamento automático. O cadastro regional e os escritórios de registro de terras ainda são responsáveis pela coleta de dados. Estes são conectados on-line com a CFB e tem autorização para alterar informações no caso de subdivisões, transferência de propriedade, etc. A CFB é responsável pela emissão de certificados, bem como toda comunicação com autoridades que necessitem de dados territoriais. O tempo necessário para emissão de documentos e distribuí-los a quem de direito, também encurtou substancialmente.

O sistema é agora (1991) operacional na maior parte do país, e estará completo em aproximadamente 5 anos.

A Noruega não teve anteriormente um sistema cadastral, apropriado, baseando-se em antigos registros para impostos, apenas parcialmente apoiados em mapas. O país, no entanto, decidiu criar um sistema automatizado, o sistema GAB, providenciando informações sobre lotes, endereços e imóveis. Seu maior propósito é fornecer informações e não servir de base para impostos ou registro de terras. Ao longo do tempo, entretanto, assumirá importância bem maior do que essa inicial.

1.3 Sul da Europa

Espanha e Itália também foram influenciadas pelo registro Napoleônico, e adotaram sistemas basicamente equivalentes. No entanto, esses sistemas estão apenas parcialmente desenvolvidos, e o sistema Espanhol, principalmente, não fornece uma cobertura nacional. A conexão cadastro-registro de terras é fraca. Os dois arquivos são administrados por autoridades distintas e as descrições da terra no registro de terras, nem sempre se referem às unidades de cadastro. A ligação entre cadastro e o registro, não é primeiramente a classificação da parcela, mas sim o nome do proprietário.

A natureza fiscal dos cadastros é mais predominante no Sul do que no Oeste da Europa. Como prédios são importantes elementos para taxação, a Itália criou um moderno registro de imóveis como parte do cadastro.

A Grécia não possui cadastro nacional, mas já existe um estudo governamental para implantação de um sistema da amplitude nacional.

1.4 Leste Europeu

Em algumas partes do Leste Europeu, principalmente República Tcheca e Eslovaca (Tchecoslováquia) e Polônia ainda subsistem cadastros anteriores à guerra. Estes se desenvolveram, entretanto, conforme outras diretrizes. Aqui, assim como em outras partes do Leste Europeu, os esforços se concentraram na formação de um sistema de informações territoriais orientado econômica e ecologicamente. A informação não precisa mais se concentrar em taxas e proprietários, mas sim em meio ambiente e recursos agrícolas. A classificação das unidades se baseia em fatores naturais e técnicos, tais como uso da terra, tipo de solo e ecologia, clima

e suprimento de água.

Ainda no Leste Europeu, existe um firme propósito de desenvolver o registro cadastral em um sistema multiuso, e estabelecer informações básicas, não apenas para planejamento de produção, mas também para planejamento regional e proteção ambiental. Em geral, é preciso observar, que a organização da estrutura de posse da terra no Leste Europeu, trouxe tantas alterações, que praticamente todas as informações sobre as terras tiveram que ser refeitas.

1.5 As tendências gerais

Os sistemas de registro cadastrais e territoriais da Europa de hoje em dia, são fortemente influenciados pelo conceito de informação da terra. Resumindo, pode se exprimir através dos termos múltiplos usos, automação, coordenadas geográficas e digitalizações.

Já se falou sobre o conceito de múltiplas funções. O cadastro e registro de terras, destinavam-se inicialmente a um único propósito; impostos e direitos de propriedade. Mas desde o início se percebeu que as informações e os mapas produzidos serviam para outras aplicações. Entretanto, somente nas últimas décadas, se enfatizou tal propósito nos projetos técnicos de cadastro e registro de propriedades. A sociedade moderna se transformou em sociedade de informação, que necessita e tem a capacidade de gerar informação precisa.

No entanto, se a informação – sem conter informação física – deve ser prática para se manusear, tem que estar vinculada a unidades físicas confiáveis. A unidade cadastral do registro, serve de base para muita informação, não apenas com relação à terra, mas também com respeito às pessoas que ali vivem e suas atividades.

Isto não significa porém, que o cadastro / registro territorial devam conter informações. Pelo contrário, a experiência demonstra, que estes devem se manter simples, e se concentrar apenas nos dados necessários ao seu propósito. O essencial é a unidade de terra bem definida, que servirá como elo de integração para vários arquivos, tornando disponível uma variada gama de informações sobre a terra.

É muito difícil se atingir tal nível de integração, quando os registros são mantidos manualmente, de tal forma que para avançar a partir daí para um sistema totalmente integrado, é necessária a automação.

Praticamente todos os países Europeus trabalham atualmente no problema da automação, não por causa da integração, mas principalmente para que cada arquivo, individualmente funcione com eficiência. Nenhum país ainda, conseguiu automação completa de seus sistemas de cadastro e registro de terra, mas é apenas questão de tempo. A Suécia é provavelmente aquela que mais se adiantou na criação de um sistema integrado de cadastro, registro, impostos territoriais e dados populacionais. A maioria dos países Europeus caminha no mesmo sentido.

Outra tendência bastante clara, é a de converter informações cadastrais em sistemas espaciais. Um método é o de coordenadas geográficas. O sistema Sueco, por exemplo, define coordenadas para o ponto central da unidade de terra e o principal imóvel, graficamente determinados nos dados cadastrais. Se no futuro, todas as fronteiras forem determinadas gráfica ou numericamente por coordenadas e estas inseridas no arquivo central do cadastro, será possível também a determinação de determinada informação da forma espacial. Isto é o que acontece atualmente na maioria dos países Europeus. A começar pelas áreas mais intensamente urbanizadas, os mapas cadastrais estão sendo a cada dia digitalizados. Isto é motivado principalmente pela maior liberdade na apresentação de informação no espaço, já que utiliza os mesmos dados que geram mapas em diferentes escalas e combinações. Ao mesmo tempo, os métodos manuais podem ser automatizados. Este é um procedimento natural na idade do processamento automático de dados.

A digitalização proporciona também, uma solução para uma necessidade comum a todos os países da Europa, a integração dos dados cadastrais com os dados da prestação de serviços. Os serviços de água, esgoto, eletricidade e telefonia, estão se tornando cada vez mais complexos; a necessidade de uma manutenção e gerenciamento mais eficiente torna-se maior, e existe sempre o risco de determinada rede ser danificada durante escavações. Os serviços públicos serão elemento natural no sistema digital e automatizado de informações da terra.

1.6- Algumas experiências da Europa.

Com exceção da contribuição essencial feita por "Torrens" e os estados Australianos, o principal desenvolvimento de cadastro e sistema de registro de terras teve início na Europa. Entretanto, os tempos e condições mudaram; muitos trabalhos pesquisados são desenhados a partir das experiências européias: trabalhos que serão pesquisados e usados pelos países relacionados com o desenvolvimento do sistema moderno de cadastro e registro de terras.

Em suas conclusões sobre os elementos básicos do sistema cadastral, F. Kurandt (1955), começou dizendo que os métodos utilizados podem ser repetidos para todos os tipos de cadastro; o ponto principal é quando ele estará pronto.

O cadastro se torna bastante sem valor, a menos que seja substancialmente completo dentro de uma determinada área geográfica. Uma das grandes aquisições do cadastro Napoleônico, foi que este, independentemente da natureza da terra, fornecia uma ficha completa de todas as unidades em mapas explicativos. Para atingir este objetivo, os cadastros precisam ser simples e se ater ao essencial. Mesmo que as condições mudem ao logo do tempo, o processo deve continuar seguindo as linhas mestras até o final. Isto pressupõe uma política de apoio de longo tempo, mais importante até que um produto tecnicamente perfeito. Existem muitos exemplos na Europa, de sistemas que falharam ou foram retardados por falta de apoio. Mesmo na França, berço do cadastro Europeu, foi difícil completar e atualizar o cadastro.

Uma outra ligação tirada, é a de que não existe informação territorial com um único propósito. É essencial, que os objetivos da integração e múltipla função, sejam adotados na concepção de um moderno sistema cadastral e de informação da terra.

Informações territoriais devem se basear em unidades definidas da terra, e não em pessoas, o que torna qualquer busca difícil, posto que títulos de propriedades mudam o tempo todo. Assim também, um cadastro precisa cobrir uma área geográfica inteira, e forma a providenciar benefícios essenciais ao ponto de vista público. Pelo lado privado, mesmo um registro esporádico pode ser útil, já que oferece proteção a seus direitos. Os custos assim caberiam a cada um individualmente. Não existe motivo para subsídio público para registros esporádicos.

Para atender a necessidade pública, de se estabelecer arquivos completos sobre a terra dentro de uma área específica, a inclusão de cada unidade de terra deve ser obrigatória. A experiência Européia, demonstra claramente, que o registro voluntário é insuficiente para

se estabelecer arquivos completos, mesmo a longo termo. Para satisfazer o objetivo público, a formação dos arquivos tem que ser sistemática, área por área. Isto significa que os custos de tal procedimento devem ser mantidos pelo governo.

O desenvolvimento dos países são avaliados estabelecendo-se diferentes informações para o sistema de cadastro de terras que são utilizados nestes países. Isto se aplicou a muitos países Europeus durante o século XIX. Entretanto temos muitos exemplos de cadastro / registro de terras que começaram de uma maneira muito simples e se desenvolveram progressivamente para sistemas operacionais através de um crescimento gradual e improvisado. A Suécia e a Finlândia constituem dois desses exemplos: além da Alemanha, onde o sistema de títulos constituiu um sistema instável que terminou no século XIX, sendo este outro exemplo.

O que Doeble (1985) chamou de cadastro progressivo começou através de uma observação simples, de bases baratas e futuros desenvolvimentos ao qual os recursos tecnológicos permitissem para as possíveis ações.

Finalmente, a rápida mudança existente no sistema Europeu, especialmente durante as últimas duas décadas, mostrou que o desenho de cadastro e sistema de registro de terras poderá ser orientado futuramente.

A aplicação dos aspectos tecnológicos será o princípio fundamental do sistema. Isto significa que o sistema atual e a estrutura tem que ser planejadas e orientadas para vários campos de atuação, para que, futuramente, as mudanças necessárias possam ser feitas facilmente.

2. Referências Bibliográficas

Larsson, G.: *Land registration and cadastral systems*. England: Longman Group UK, 1996