



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

FERNANDO ALVES DE ARAÚJO

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM),
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA AMAZÔNIA:
A MULTIFINALIDADE DOS MODELOS DE CTM DE BELÉM E DO
MINISTÉRIO DAS CIDADES**

BELÉM

2014

FERNANDO ALVES DE ARAÚJO

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM),
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA AMAZÔNIA:
A MULTIFINALIDADE DOS MODELOS DE CTM DE BELÉM E DO
MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de Atuação: Gestão Urbana e Regional.
Orientador: Prof. Dr. Christian Nunes da Silva

BELÉM

2014



FERNANDO ALVES DE ARAÚJO

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM),
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA AMAZÔNIA:
A MULTIFINALIDADE DOS MODELOS DE CTM DE BELÉM E DO
MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de Atuação: Gestão Urbana e Regional.
Orientador: Prof. Dr. Christian Nunes da Silva

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Christian Nunes da Silva – UFPA – Orientador

Prof. Dr. João Márcio Palheta da Silva – UFPA – Membro

Prof. Dr. Clay Anderson Chagas– UFPA – Membro

Conceito: _____

BELÉM

ABRIL DE 2014

*A minha mãe, Silvia Fernanda
Alves, ao meu primo/irmão,
Daniel Alves de Alcântara (in
memoria) e a minha filha, Milena
Guimarães Alves*

RESUMO

O contexto de complexidade, desigualdade e injustiça do espaço urbano capitalista nos remonta a necessidade de um planejamento e uma gestão deste espaço que considere estas variáveis como intrínsecas a esse modelo de sociedade, porém sem aceitá-los ou defendê-los, tendo como objetivo final o desenvolvimento urbano entendido enquanto promoção de qualidade de vida, justiça social e autonomia para todos aqueles que produzem, reproduzem e vivem o espaço urbano. Essa prática planejadora e gestora deve ser apreendida como uma pesquisa social aplicada, interdisciplinar, que contemple uma participação popular efetiva, assim como utilize os seus diversos instrumentos de forma a apreciar os objetivos de forma satisfatória. Entre esses instrumentos temos o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), que apesar de não ser uma ideia nova, tendo sua gênese datada de milênios atrás, sendo os modelos atuais muito próximos daqueles produzidos na Europa já no século XIX, o Brasil só contou com uma “legislação” específica voltada para o CTM a partir do final da primeira década do século XXI, sob uma portaria do Ministério das Cidades que trouxe recomendações genéricas acerca da estrutura e metodologia de implantação de um modelo de cadastro. Enquanto que no contexto local, em Belém do Pará, a produção de cadastros remonta da década de 1970, tendo como o mais atual aquele produzido em 2000, chamado de Cadastro Técnico Multifinalitário. Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar, com certa comparação, os modelos de cadastros do Ministério das Cidades, proposto na sua portaria nº 511/09, e da prefeitura de Belém - chamado de Cadastro Técnico Multifinalitário, com foco na questão da multifinalidade, esta considerada a partir da possibilidade do uso do CTM em todas as esferas do planejamento e gestão urbanos, principalmente àquelas não diretamente ligadas às esferas fiscal e tributária, já que estas últimas constituem historicamente a preocupação inicial do cadastro, configurando, assim, sua finalidade primeira. O trabalho foi produzido a partir do uso de técnica de consulta bibliográfica em obras de autores que discutem principalmente os conceitos de espaço, território, espaço urbano, ordenamento territorial, planejamento e gestão urbanos com coleta e análise de dados secundários, realizada através de pesquisa documental em textos oficiais do Ministério das Cidades, que envolvem o seu modelo de CTM, tais como a portaria 511/09, e relatórios de execução e planilhas do cadastro de Belém, fornecidas pelo seu órgão gestor, culminando com técnica de entrevista semiestruturada com técnicos dos órgãos competentes à sua produção e gestão, como a CODEM e a SEFIN.

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário, Planejamento e Gestão Urbanos, Espaço Urbano.

ABSTRACT

The context of complexity, inequality and injustice of the capitalist urban space dates back to the need for a planning and management of this space considering these variables as intrinsic to this model of society, however without accepting them or defend them, having as the ultimate goal the urban development understood as promotion of life quality, social justice and autonomy for all those who produce, reproduce and live the urban space. This planner and manager practice should be perceived as an applied social research, interdisciplinary, covering an effective popular participation, as well as use their various instruments to assess objectives satisfactorily. Among those instruments is the Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) - Territorial Multipurpose Cadastre, which although not a new idea, having its genesis dated millennia ago, and the current models being very close to those produced in Europe in the nineteenth century, Brazil count only with one "legislation" specifically geared to the CTM dated from the end of the first decade of this century, under an ordinance of the Ministério das Cidades - Ministry of Cities, which brought general recommendations about the structure and methodology of implementation of a model of cadastre. While in the local context, in Belém, Pará State Capital City, the production of records dating from the 1970s, and as the current one produced in 2000 as the Cadastro Técnico Multifinalitário.- Technical Multipurpose Cadastre. Thus, the present research aims to analyze, with some comparison, the model cadastre models of the Ministry of Cities, proposed in its decree No. 511/09 - Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) - and the City of Belém Prefecture - called the Cadastro Técnico Multifinalitário, focusing on the issue of the multipurpose considered from the possibility of using the CTM in all spheres of urban planning and management, especially those not directly linked to tax and fiscal spheres, since these are historically the initial concerns of the cadastral record, configuring thus its purpose priority. The work was produced through the use of bibliographic search technique over authors who mainly discuss the concepts of space, territory, urban space, spatial planning, urban planning and management, with collect and analysis of secondary data, conducted through documentary research in official texts of the Ministério das Cidades about the CTM model for it, its ordinance 511/09 which brought the guidelines of cadastre model, as well as execution reports of the Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém and spreadsheets with information about the cadastre, provided by the managing agency of the CTM de Belém. Culminating with semi-structured interviews technique with experts from competent organs to the production and management of the CTM de Belém, as CODEM and SEFIN.

Key-words: Territorial Multipurpose Cadastre; Urban Planning and Management; Urban Space

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
AdV	<i>Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland</i> . Comitê Nacional dos estados federados na Alemanha que coordena as atividades públicas oficiais de Cadastro, Cartografia e Agrimensura.
BIC	Boletim de Informação Cadastral
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CIMBESA	Companhia de Informática de Belém.
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana.
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.
CTM	Cadastro Territorial Multifinalitário ou Cadastro Técnico Multifinalitário ou Cadastro Técnico Metropolitano.
EFB	Estrada de Ferro Bragança.
FIG	Federação Internacional dos Geômetras ou Federação Internacional dos Agrimensores.
GAPTA	Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio-Ambiente na Amazônia.
GBO	<i>Grundbuchordnung</i> , Regulamento de Registro de Imóveis.
GIS	<i>Geographic Information Systems</i> .
GPS	<i>Global Positioning System</i> , Sistema de posicionamento global.
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INSCAD	Inscrição Cadastral.
IPTU	Imposto Predial Territorial urbano.
LPM	A Lei de Proteção aos Mananciais.
LTDA	Sociedade Limitada.
LTM	<i>Local Transversal Mercator</i> .
OT	Ordenamento Territorial.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PIB	Produto Interno Bruto.
PMAT	Programa de Modernização das Administrações Tributárias.
PMB	Prefeitura Municipal de Belém.
RI	Registro de Imóveis.
SAD 1969	South American Datum 1969.
SEFIN	Secretaria de Finanças.
SEGEP	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.
SEGUP	Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social.
SEPLAN	Secretaria de Planejamento.
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
SEURB	Secretaria de Urbanismo.
SGB	Sistema Geodésico Brasileiro.
SICART	Sistema de Cadastro e Registro de Imóveis.
SICART	Sistema de Cadastro e Registro Territorial.
SIT	Sistema de Informações Territoriais.
TIFF	<i>Tagged Image File Format</i> .
UFPA	Universidade Federal do Pará.
UTM	<i>Universal Transversal Mercator</i> .
WGS 1984	World Geodesic System 1984.

FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Localização da Área de Estudo.....	5
Figura 2 - Representação Espacial da Evolução da Área Metropolitana de Belém até 1980.....	7
Figura 3 - Mapa de Área Urbanizada na Região Metropolitana de Belém em 2008.	8
Figura 4 - Evolução dos Tipos de Cadastro.....	58
Figura 5 - Lote dividido em várias parcelas.	64
Figura 6 - Exemplo de codificações de parcelas a partir de divisão e união.	66
Figura 7 - Características das Cartas Cadastrais e de Feições.	69
Figura 8 - Mapa da Área de Objeto dos Serviços Aerofotogramétricos	89
Figura 9 - Informações do Cadastro Imobiliário	96
Figura 10 - Exemplos de Mapas Temáticos elaborados a partir do Sub Cadastro de Faces de Quadra.	100
Figura 11 - Planejamento Viário de Belém a partir de dados do CTM de Belém.....	102
Figura 12 - Mapa da Diferença de Domicílios por Bairros entre os Censos 2000 e 2010 em Belém - PA.	111
Figura 13 - Mapa da Diferença de Habitantes por Bairros entre os Censos 2000 e 2010 em Belém - PA.	114
Figura 14 - Mapa Quantidade de Unidades Imobiliárias Registradas por Bairros em Belém no CTM em 2013.....	117

QUADROS

Quadro 1 - Parâmetros de qualidade de vida urbana.....	45
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
CAPÍTULO I.....	13
UM OLHAR GEOGRÁFICO SOBRE ESPAÇO, PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO URBANOS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DA (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE	13
1.1 O Espaço da “Geografia”	13
1.2 Espaço e Território na Sociedade Capitalista.....	18
1.3 Alienação do Trabalho, Controle Social e Estado Capitalista: a Alienação do Espaço e a Produção de um Espaço Alienador.....	22
1.4 Espaço Urbano Capitalista: Concentração, diversidade, desigualdade, dinâmica e contradição.	24
1.5 Ordenamento Territorial, Planejamento e Gestão Urbanos.....	35
CAPÍTULO II.....	51
CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO – DISCUSSÃO CONCEITUAL E ACERCA DA MULTIFINALIDADE DO MODELO PROPOSTO PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	51
2.1 - Visão Geral Acerca dos Cadastros Multifinalitários.....	52
2.2 - O CTM do Ministério das Cidades – Base Territorial para Planejamento e Gestão Urbanos? A Multifinalidade entre o Direito Legal e a Cidade Real	61
2.3 Quantas finalidades? – Considerações acerca da multifinalidade do CTM do Ministério das Cidades.	72
CAPÍTULO III	85
O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO DE BELÉM – A MULTIFINALIDADE EM FOCO.....	85
3.1 Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém – Uma Visão Geral.....	85
3.2 O Uso do CTM de Belém: Entre práticas e propostas.....	103
3.3 Atualização do CTM de Belém – A necessidade e a Realidade.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	127

INTRODUÇÃO

A representação gráfica do espaço é uma preocupação antiga do ser humano, seja como forma artística ou em busca de criar representações acerca dos locais de interesses socioeconômicos, por exemplo (DUARTE, 1994). Com o avanço das técnicas e da tecnologia, diversas ferramentas foram agregadas a essas tentativas de ler e representar o espaço geográfico, aperfeiçoando as análises e as informações sobre eles. Como exemplo dessas ferramentas, pode-se citar a invenção da bússola, da imprensa e do Sistema de Posicionamento Global (GPS), que facilitaram a localização, a representação e a disseminação do saber cartográfico sobre os lugares. Nas últimas décadas, essa representação se tornou mais veloz e comum, devido, principalmente, ao uso de ferramentas computadorizadas, que colocaram em um ambiente digital as informações geográficas que antes eram apenas impressas.

Com o advento e o avanço das tecnologias de informação e das técnicas de geoprocessamento, sensoriamento remoto, cartografia digital e etc. (as chamadas geotecnologias), houve uma sistematização de informações com maior precisão sobre o espaço geográfico, com a disponibilização de dados de posicionamento, área, distância, altitude e a configuração de um determinado local, objeto ou fenômeno (prédios, ruas, corpos d'água, áreas urbanas etc.).

Essas geotecnologias são ferramentas que podem (e devem) ser usadas para facilitar e qualificar o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2010), uma vez que possibilitam a obtenção de informações precisas, e de forma mais rápida, sobre, por exemplo, o uso e a ocupação do solo urbano dos municípios, promovendo a criação de sistemas de cadastros municipais, com informações sobre malha urbana, infraestrutura das redes, dados sociais etc. (NUNES, 2007).

O Cadastro Técnico Multifinalitário contemporâneo, tendo como antecessores os cadastros fiscais e tributários europeus, chamado pelo Ministério das Cidades de Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), surge como um desses instrumentos geotecnológicos que podem ser aplicados em estudos e políticas de planejamento e gestão territorial, tendo como uma de suas propostas a atuação do CTM como uma base territorial referencial comum a todas as esferas do poder público.

Todavia, em 2009, o Ministério das Cidades, dentro da política de ordenamento territorial urbano, lançou a portaria nº 511/2009 que trouxe diretrizes que balizam um modelo genérico de cadastro, a ser aplicado nos municípios brasileiros a partir de suas

particularidades, o Cadastro Territorial Multifinalitário, com base no cadastro parcelar europeu e nos ideais da Federação Internacional dos Geometras (FIG).

Esse modelo de cadastro possibilitaria, a partir de avançadas técnicas de mapeamento, a aquisição de informações sobre o proprietário, o possuidor, a localização, a área e a utilização de cada “parte” (chamadas no CTM de “parcelas”) do território político administrativo, principalmente dos imóveis, do perímetro urbano do município. O que facilitaria a aplicação e a manutenção dos impostos territoriais e as transações imobiliárias, mas também, possivelmente, a espacialização de outras informações pertinentes a administração municipal no que concerne ao planejamento e a gestão territorial. Em tese esse modelo permitiria um uso **multifinalitário** do cadastro e sua atuação como uma ferramenta para representar o território para um planejamento e uma gestão feitos de forma mais eficaz, dependendo da forma como o planejador/gestor pensa o desenvolvimento da cidade.

No contexto local, no ano 2000 foi lançado o Cadastro Técnico Multifinalitário da cidade de Belém, capital do estado do Pará, construído a partir de levantamentos aerofotogramétricos, com o objetivo principal de incrementar e qualificar a arrecadação municipal de tributos, via IPTU, sendo esta a experiência de cadastro mais atual que foi aplicada na gestão da aplicação dos recursos públicos municipais na capital.

A cidade de Belém, sede do município de mesmo nome, capital do estado do Pará, faz parte da Região Metropolitana de Belém está localizada no nordeste do estado, as margens da confluência do rio Guamá com a Baía do Guajará, nas coordenadas geográficas de latitude 1°25'00” sul e longitude 48°28'00” oeste¹ (Figura 1). A população, segundo o censo de 2010, conta na faixa dos 1.392.814 habitantes, sendo que destes, cerca 1.381.475 residem no perímetro urbano (IBGE, 2013b).

¹ Considerando o sistema geodésico WGS 1984.

LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO - BAIRROS DO PERÍMETRO URBANO (IBGE) EM BELÉM - PA

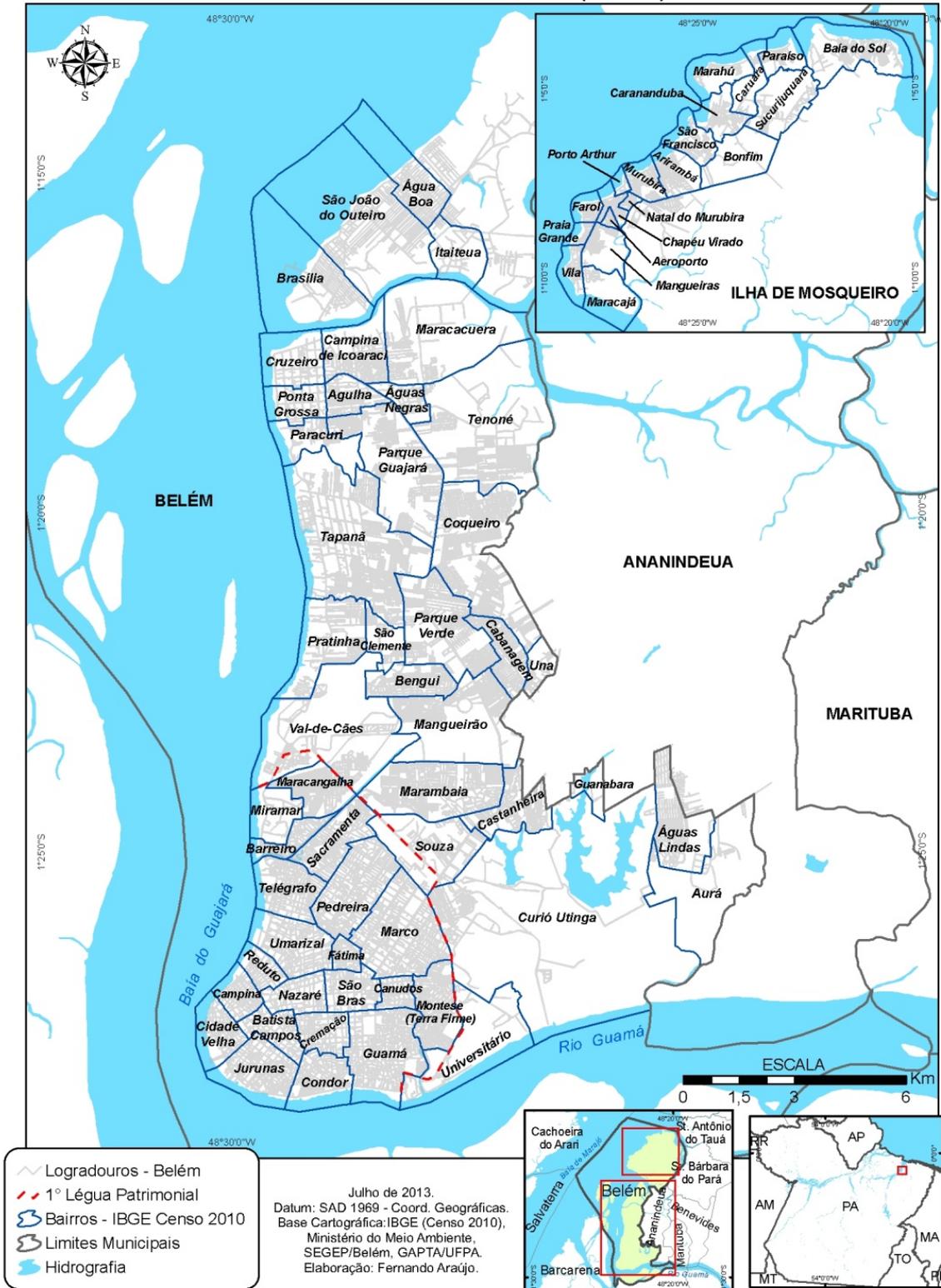


Figura 1 - Mapa de Localização da Área de Estudo. Fonte: O autor.

Considera-se como o marco de fundação da cidade a construção do “Forte do Presépio”, hoje denominado como “Forte do Castelo”, em 1616, fato destacado por Antônio José

Lamarão Corrêa (*apud* RODRIGUES, 1998). A construção do forte obedeceu “(...) a determinações de natureza político-militar, motivadas, naturalmente, pelas potencialidades de exploração econômica da região” (RODRIGUES, 1998, p.133), desde então Belém atuou como “cidade primaz² na rede urbana regional, a partir da qual se deu a conquista do território amazônico” (TRINDADE JR,1997, p. 32).

A malha urbana se desenvolveu a partir das imediações do forte, acompanhando as margens do rio, o que Trindade Jr. (1998), tendo como referência E. Moreira, chama de fase *ribeirinha*, que vai do marco de fundação até meados do século XVIII. A *fase ribeirinha* foi seguida pelas fases de *penetração* (ou *interiorização*), que reforçava ainda o vínculo com a beira do rio, porém representava “(...) a expansão urbana para além da orla, mas no interior dessa faixa de terra semelhante a uma península (entre o Rio Guamá e a Baía de Guajará) em que Belém está situada (...)” (TRINDADE JR, 1997. p. 03), de *continentalização*, contemporânea a implantação da Estrada de Ferro de Bragança (EFB). Esta foi criada no período de exploração da borracha na Amazônia, com o objetivo de conectar Belém com os demais núcleos urbanos do nordeste durante a tentativa de criar “um celeiro” de abastecimento agrícola para Belém, e posteriormente a fase de *metropolização*, proposta por Trindade Jr. (1998), que se inicia na década de 1960 com o contexto da integração nacional a partir da construção de rodovias, dentre elas a BR-316 (chamada de rodovia “Belém-Brasília”), quando se inicia a “(...) incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada” (TRINDADE JR, 1997. p. 03).

É possível perceber a representação cartográfica destas fases no crescimento da malha urbana a partir da figura 2, que representa a evolução da área metropolitana de Belém de 1616 até a década de 1980.

² A classificação de cidades do tipo primaz advém “quando um extrato de pequenas cidades é dominado por uma ou mais cidades muito grande, existindo a deficiência numérica de cidade intermediária”, conforme é destacado por José Freire da Silva (1977, p.135).

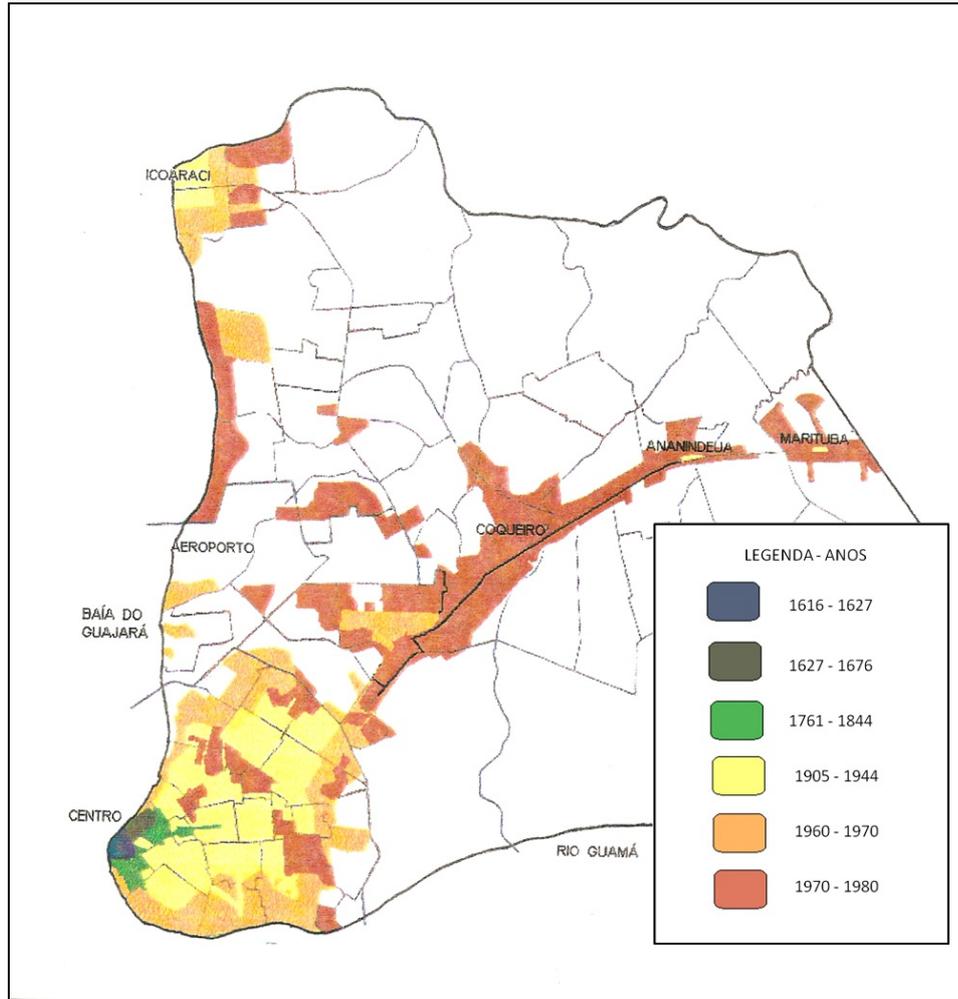


Figura 2 - Representação Espacial da Evolução da Área Metropolitana de Belém até 1980.
Fonte: JICA apud TRINDADE JR (1998).

O avanço da área urbanizada em Belém, entre o início e a metade do século XX, foi bem mais expressivo do que nos três séculos anteriores, a abertura da EFB e a intervenção estatal no sentido de “revitalizar” o centro comercial, a partir de diversas obras de urbanismo e de remanejamentos de camadas mais empobrecidas, foram de fundamental importância para o processo. As áreas ocupadas até a metade do século XX eram, na sua maioria, as de cotas mais altas do sítio urbano de Belém, apenas a partir da década de 1960, que a ocupação das “áreas de baixada”³ e a expansão da área urbanizada para os municípios adjacentes foram expressivas, considerando, neste período, o intenso processo de migração retificado pelo Governo Federal para a região amazônica a partir da abertura de rodovias e de grandes projetos de infraestrutura de exploração mineral e energia. Logo, a população da região metropolitana, onde Belém está inserida, cresceu em três décadas, entre 1980 e 2010, a mesma quantidade de

³ Definida por Trindade Jr (1992).

peças que demorou para concentrar em quase quatro séculos, aproximadamente um milhão de habitantes. Sendo quase a totalidade de residentes em perímetro urbano (IBGE, 1983a; 1983b; 2013a; 2013b).

A área urbanizada de Ananindeua conurbou-se à Belém já na década de 1970, praticamente como uma extensão da segunda, entretanto em 2010 encontra-se saturada pelo solo urbanizado, com mais da metade de seu território continental coberto por ele, estando densamente ligado com o de Marituba (figura 3). Nesse sentido, dos cinco municípios da região, três deles, Ananindeua, Belém e Marituba, formam uma dispersa e densa malha urbana, uma única cidade administrada por três prefeituras municipais.

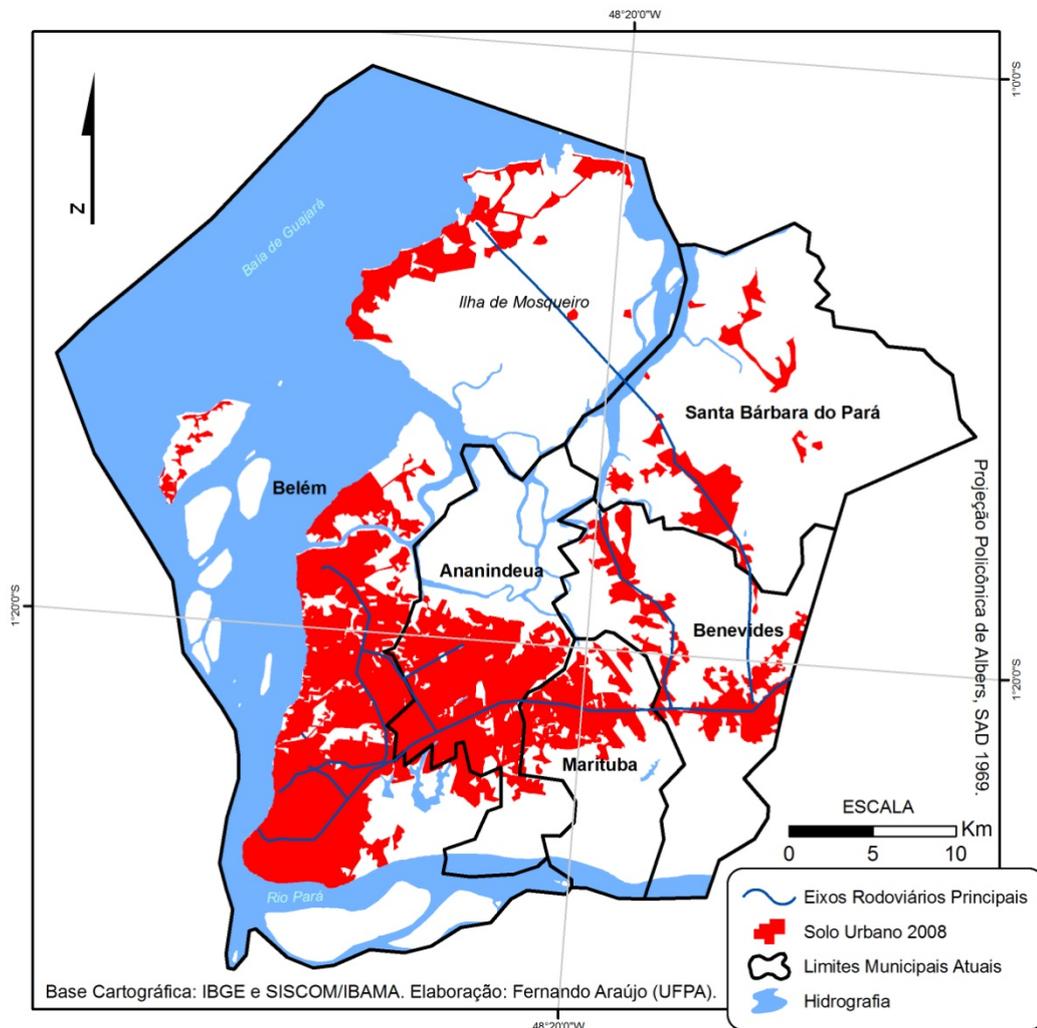


Figura 3 - Mapa de Área Urbanizada na Região Metropolitana de Belém em 2008.
Fonte: O AUTOR.

Sobre essa expansão metropolitana, Aldo Souza comenta que:

A organização do espaço, após a década de 1960, é definida pelas ações urbanísticas comandadas pelo Estado por meio de programas de renovação

urbana e/ou construção de conjuntos residenciais padronizados, por meio da ação do capital imobiliário que investe principalmente na verticalização e pelas camadas populares que utilizam várias estratégias para garantir o acesso à moradia e garantir sua sobrevivência. No contexto atual essa reestruturação metropolitana evidencia a expansão da cidade de Belém para outros municípios, concretizando a concentração espacial de população urbana no estado do Pará, configurando uma reprodução do espaço da capital numa grande periferia de expansão. Esse processo de expansão do espaço metropolitano é acompanhado pela expansão da pobreza, em função da reestruturação produtiva que realoca os investimentos industriais, preterindo a metrópole supervalorizada como área preferencial de investimento devido as grandes vantagens locacionais oferecidas por outras regiões do estado. (SOUZA, 2003b, p. 121).

A antiga Secretaria Estadual de Integração Regional (SEIR, 2007) apontou, em seu diagnóstico sobre a Região de Integração Metropolitana, para os problemas urbanos da região metropolitana, que considera terem como causa *o rápido e expressivo incremento populacional nas últimas décadas*, ocorrido devido as migrações, dentre eles o déficit habitacional, no âmbito qualitativo e quantitativo. Porém, desconsiderada a afirmativa da secretaria, provavelmente inspirada por teorias neomalthusianas, Villaça (1986) disserta que as causas de tais problemas são inerentes a própria estrutura do sistema socioeconômico vigente, um processo causado propositalmente, uma vez que é deveras útil para a reprodução do capital, tanto no âmbito financeiro quanto no âmbito do controle social. Considerados sob esta ótica a alta especulação imobiliária vivida atualmente e os problemas infra estruturais urbanísticos, principalmente na periferia da cidade, assim como os demais problemas urbanos, entre eles o de circulação, não são apenas “acidentes de percurso”, desvios no “comportamento normal” do sistema socioeconômico capitalista, mas sim parte de um plano dirigido pelas elites locais e supralocais com o objetivo de ampliar seu poder político e econômico, dinamizando a acumulação capitalista.

A defasagem do sistema de transporte é um exemplo latente da precariedade mesmo no planejamento urbanístico de Belém, uma vez que tal sistema não acompanhou as demandas do crescimento metropolitano da cidade. Não há uma coerência na distribuição das linhas de ônibus, para que estas atendam de forma satisfatória as áreas afastadas da área central – que está saturada de veículos automotores particulares e coletivos. Não existe o aproveitamento da hidrografia, voltado para o fluxo de pessoas, como as que moram nas áreas mais afastadas do centro e possuem um relativo contato com os grandes rios que drenam a região, como o distrito de Icoaraci e as ilhas urbanizadas, como Mosqueiro e Outeiro. Um reflexo disso é que o distrito de Mosqueiro, tendo seu acesso unicamente terrestre, pelo município de Santa Bárbara, a três municípios de distância de Belém, com praticamente o dobro da distância linear do trajeto por via fluvial. As características da geografia física da

cidade, ligadas ao sítio urbano intensamente relacionado a uma malha hidrográfica complexa são tratadas, na prática planejadora e gestora até então, como dificuldades ao invés de possibilidades. Considerando ainda que o sistema de transporte tem uma demanda metropolitana, porém com planejamento e gestão municipais.

No que concerne à administração municipal e ao planejamento e gestão urbanos da capital, estes ocorrem de forma fragmentada, divididos em cerca de 20 instituições, entre secretarias, coordenadorias e outros órgãos autônomos, que tem uma articulação precária no que concerne desde o planejamento de vias de circulação, obras de saneamento, segurança patrimonial até administração escolar e de postos de saúde. Segundo o professor Dr. José Júlio Lima, na realidade ninguém faz planejamento urbano em Belém, existem apenas cada órgão municipal trabalhando na sua área, viabilizando seus projetos sem necessariamente dialogar tanto quanto deveria e poderia com as demais esferas da administração municipal (Informação Verbal⁴).

As questões que balizaram a produção da pesquisa são pontuadas a seguir: 1) Dentro da disciplina geográfica, como abordar os conceitos de espaço, território e ordenamento territorial na discussão do uso do Cadastro Territorial Multifinalitário no contexto do planejamento e gestão urbanos? 2) Quais são as características que compõem o modelo de CTM proposto na portaria 511/09 do Ministério das Cidades, considerando a discussão de seu uso multifinalitário, no contexto do planejamento e gestão urbanos? 3) Quais as características que compõem do modelo de CTM de Belém, lançado no ano 2000, considerando o contexto de seu uso multifinalitário pela administração pública municipal, principalmente por órgãos públicos não ligados à esfera tributária? 4) Dentro do contexto do Uso do CTM, qual a situação dos seus dados no que se refere à atualização dos mesmos?

A necessidade de avaliar a importância e o uso multifinalitário do CTM no planejamento e na gestão urbanos a partir de uma visão geográfica se mostra necessária, tanto porque a discussão acerca desse instrumento tem se mostrado restrita a trabalhos na área da cartografia, das engenharias e das geotecnologias, que geralmente o fazem de uma forma mais instrumental, voltada na sua maioria para a discussão de metodologias de uso e aplicação da ferramenta, tais como Brandão e Reis (2010), Amorim, Souza e Souza (2009), Silva (2007), Carneiro, Pereira e Pimentel (2010). Existindo poucos trabalhos sobre a temática na área da geografia, tais como Carmo (2011), Rubio (2011) - os únicos encontrados no banco de dissertações e teses da CAPES (CAPES, 2014) - e Silva (2004).

⁴ Entrevista concedida por: LIMA, J. J. **Comunicação Pessoal**. [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014. 3 arquivos .m4a.

O lançamento de uma portaria do Ministério das Cidades que trouxe diretrizes para a implantação do CTM nos municípios, chama a atenção para uma possível “obrigatoriedade” futura desse instrumento dentro das políticas urbanas municipais, assim como o plano diretor urbano, previstas na esfera federal (CUNHA e ERBA, 2010). Nos seminários promovidos pelo ministério o discurso apresentado é o da total confiança na ferramenta, mais precisamente no modelo apresentado na portaria, como algo extremamente necessário para o planejamento e a gestão urbanos municipais.

Assim, faz-se necessária uma discussão acerca da real “utilidade” do modelo de CTM proposto na portaria nº 511/2009, verificando o quanto o seu uso pode, de fato, ser múltiplo, uma vez que o planejamento e gestão urbanos são dois processos que deveriam ser geridos de forma interdisciplinar e integrada (SOUZA, 2010). Entretanto, o CTM do município de Belém/PA foi produzido antes desta portaria do Ministério das Cidades, com quase uma década de diferença, o que nos remete à prováveis diferenças entre os modelos de cadastro de cada. A necessidade de uma avaliação do uso multifinalitário é praticamente um pré-requisito para que seja utilizado no planejamento e gestão urbanos defendidos neste trabalho.

Considera-se ainda que mais importante do que discutir a viabilidade ou a metodologia a ser empregada na elaboração do cadastro, coerente com as discussões técnicas da área da cartografia, é para o geógrafo discutir o seu uso e utilidade (por quê, para quê e para quem este modelo de CTM é útil?), a partir, principalmente, do referencial teórico-conceitual da geografia, considerando a experiência de cadastro mais próxima, espacial e temporalmente, aplicada no município: o Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém (PA) lançado no ano 2000, tentando aproximar a disciplina geográfica de uma discussão da qual se encontra afastada, principalmente na Amazônia, porém sem a ambição de tentar colocá-la acima das discussões das demais dimensões do planejamento e gestão urbanos, mas sim de iniciar um movimento de trazê-la para um patamar mais próximo. Entretanto, para que uma discussão acerca do seu uso prático seja feita, é necessário entender primeiro as suas características, a partir do entendimento das especificidades do seu modelo.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar comparativamente os modelos de cadastro proposto pelo Ministério das Cidades na sua portaria nº 511/09, o Cadastro Territorial Multifinalitário, e do último cadastro produzido em Belém, chamado de Cadastro Técnico Multifinalitário, com total foco na questão da multifinalidade, considerada a partir da possibilidade de uso do CTM em todas as esferas do planejamento e gestão urbanos, principalmente àquelas não diretamente ligadas às esferas fiscal e tributária, que constituem

historicamente a preocupação primeira do cadastro, configurando assim, sua finalidade primeira. Contando com os seguintes objetivos específicos:

- Discorrer acerca de conceitos e categorias que balizam questões sobre o espaço, planejamento e gestão urbanos, ordenamento territorial e território no contexto da disciplina geográfica e de outras áreas afins, assim como os conceitos de Cadastro Territorial Multifinalitário;
- Analisar as características que compõem do modelo de CTM proposto na portaria 511/09 do Ministério das Cidades com ênfase na discussão de seu uso multifinalitário no contexto do planejamento e gestão urbanos pautados no desenvolvimento socioespacial (SOUZA, 2010);
- Analisar as características que compõem do modelo de CTM de Belém, lançado no ano 2000, com ênfase na discussão do uso multifinalitário do cadastro pela administração pública municipal, principalmente por órgãos públicos não ligados à esfera tributária, considerando ainda como vital para tanto a sistemática atualização dos seus dados.

Para tanto, como metodologia, a pesquisa contou com o uso de técnica de consulta bibliográfica em obras de autores que discutem principalmente os conceitos de espaço, território, espaço urbano, ordenamento territorial, planejamento e gestão urbanos, como Carlos (2008), Corrêa (1989), Souza (2010), Haesbaert (2006), etc. O trabalho contou ainda com coleta e análise de dados secundários, realizada através de pesquisa documental em textos oficiais do Ministério das Cidades, que envolvem o modelo de CTM do Ministério das Cidades, como a sua portaria que 511/09 que trouxe as diretrizes do seu modelo de cadastro, e relatórios de execução do Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém (PREFEITURA DE BELÉM, 2000a e 2000b) e planilhas com informações sobre o cadastro, fornecidas pela CODEM – órgão gestor do CTM de Belém. A técnica de entrevista semiestruturada com técnicos dos órgãos competentes à produção e gestão do CTM de Belém, como a CODEM e a SEFIN, também foi utilizada na etapa final de execução do presente texto.

O trabalho está estruturado em três capítulos: o 1º capítulo refere-se a produção de um referencial teórico e conceitual que servirá de base para o trabalho. O 2º capítulo aborda a discussão do conceito de CTM, assim como o modelo do Ministério das Cidades – sua estrutura e características, enquanto que o 3º capítulo preocupa-se com a discussão do modelo de CMT da prefeitura municipal de Belém.

CAPÍTULO I

UM OLHAR GEOGRÁFICO SOBRE ESPAÇO, PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO URBANOS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DA (RE)PRODUÇÃO DA CIDADE

1.1 O Espaço da “Geografia”

A busca da compreensão dos processos que acontecem na realidade, feita pelos mais diversos ramos da ciência, ocorre de forma fragmentada, uma vez que não existe um único ramo científico que seja capaz de explicar todos os fenômenos do mundo em todas as suas múltiplas dimensões. Assim, o conhecimento científico foi fragmentado em diversas disciplinas diferentes organizadas nas “grandes áreas” do conhecimento científico: ciências exatas e naturais, as ciências biológicas, as ciências sociais e etc., onde cada uma agrupa as disciplinas que tem algum grau de semelhança entre si a partir de seus objetos de estudo.

No caso específico das ciências sociais, se busca entender os processos ocorridos nas sociedades antrópicas (que será chamada daqui por diante apenas de *sociedade*), Sociedades estas extremamente complexas, com diversas dimensões diferentes e interligadas (dimensão econômica, cultural, jurídica e etc.), dentre as quais se destaca aqui a **dimensão espacial**, a qual a ciência geográfica se encarrega de analisar, apesar da falta de consenso acerca da sua nomenclatura: espaço, espaço geográfico, configuração espacial e etc., como bem lembra Corrêa (1987).

O olhar geográfico se volta para a espacialidade social. Não é o espaço em todas as suas definições que importa a geografia, mas sim aquele (re)produzido pela sociedade⁵ enquanto (re)produz sua vida material para a manutenção de sua própria existência a partir do *trabalho* (CARLOS, 2008). Sobre isso Carlos comenta:

(...) o homem coloca-se como criador do mundo e produto da sociedade; sua vida individual é a vida genérica que se produz na práxis humana, compreendida como processo de transformação de si próprio. No cerne deste processo está a relação com o mundo e consigo mesmo, a partir do trabalho, como processo consciente, na medida em que é ele que transforma a realidade objetiva (entendida como natural e social), na construção da própria

⁵ Não se assume que com isso, os processos “*não antrópicos*”, chamados também de “processos ‘naturais’”, não são importantes para a geografia (até por que existe o que chamam de geografia física que tem seu foco em entendê-los, mas sempre relacionando-os com a sociedade). Entende-se que a separação entre “sociedade e natureza” faz parte de uma visão equivocada da realidade, pautada na criação de uma ideologia da “inferioridade” ou “superioridade” da “natureza” diante do triunfo do homem, uma vez que homem não pode ser entendido de forma separada dessa “natureza”, como nos mostra Smith (1988).

realidade humana. A vida material é produzida pelo homem no processo de produção dos seus meios de subsistência. (CARLOS, 2008, p. 21).

É na produção da materialidade, necessária à sua reprodução, que o homem produz o seu espaço, produzindo os objetos necessários para atender suas necessidades individuais e coletivas, tais como: morar, vestir, vender, comer, circular, se divertir, etc. Porém, dependendo de condições históricas e geográficas, “(...) o fazem de modo específico, diferenciado de acordo com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas. O espaço passar a ser produzido em função do processo produtivo geral da sociedade” (CARLOS, 2008, p. 22).

É no movimento da sociedade que o espaço é reproduzido, enquanto um processo subjacente à capacidade instrumental do trabalho e dos objetivos gerais de uma sociedade. Esta última se reproduz em uma sucessão de fatos, o tempo, em conjunto com sua dimensão material, o espaço, já que, segundo Santos (2009a),

Através do processo de produção, o “espaço” torna-se “tempo” concreto. Assim a noção de trabalho e de instrumento de trabalho são muito importantes na explicação geográfica, tanto ou mais que no estudo dos modos de produção. O trabalho realizado em cada época supõe um conjunto historicamente determinado de técnicas. Segundo uma frase muito frequentemente citada de Marx (...) “o que distingue as épocas econômicas uma das outras, não é o que se faz, mas como se faz, com que instrumentos de trabalho”. Esta noção tem, pois, um valor histórico e espacial. A cada lugar geográfico concreto correspondente, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente determinada. (p. 56).

Desta forma, Santos corrobora com tal discussão acerca da centralidade do processo produtivo na (re)produção do espaço pela sociedade, adicionando mais uma variável na análise do espaço: a técnica, entendida como um traço de união entre a dimensão material e dos eventos da sociedade, espaço e tempo – que devem ser entendidos como uma unidade, e não como contrapontos. Um elemento chave na análise geográfica, já que o tempo se materializaria no espaço através da produção material da sociedade a partir trabalho, este instrumentalizado pela técnica.

Corrêa (1989), sendo ainda mais específico, afirma que a geografia se preocupa com a *organização espacial* produzida pela sociedade, reafirmando que a produção e a distribuição dos objetos geográficos está condicionada pela lógica das relações sociais, principalmente as relações de produção, de uma determinada sociedade, uma vez que

(...) campos, cidades, minas, voçorocas e etc. (...) [apresentam] (...) um determinado padrão de localização, que é próprio a cada sociedade. Organizadas espacialmente, constituem o espaço do homem, a organização espacial da sociedade (...). (CORREA, 1989, p. 52).

Ainda segundo este autor, essa organização espacial é constituída de

(...) inúmeras cristalizações criadas pelo trabalho social, a sociedade concreta cria seu espaço geográfico para nele se realizar e se reproduzir, para ela própria se repetir. Para isto cria formas duradouras que se cristalizam sobre a superfície da terra (CORRÊA, 1989, p. 57).

Chama-se atenção para o fato de que os objetos geográficos produzidos pelo homem não o são por acaso, não surgem “a esmo”, tanto na sua qualidade, quantidade ou localização. Estes são produtos de ações dotadas de intencionalidades pelos sujeitos da sociedade que, direta ou indiretamente, produzem o espaço para a reprodução de suas necessidades e interesses. Interesses que, pautados também na lógica social, geram ações que criam e/ou modificam os objetos no espaço, esses por sua vez, condicionam novas ações e criam/modificam interesses que podem vir a modificar e/ou criar novamente outros objetos no espaço a partir de um novo conjunto de ações. Essa dinâmica é sintetizada por Santos (2009a) a partir da seguinte formulação:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de *sistema de objetos e sistema de ações*, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá (...). Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2009a, p. 63).

A concepção de “organização espacial” de Corrêa (1987) não entra em conflito com a noção de “espaço geográfico” de Carlos (2008), mas sim ajuda a respaldá-la. Apesar de discutir sobre uma evolução do pensamento geográfico na direção da superação da noção de “organização do espaço” pela de “produção do espaço”, a partir do trabalho da sociedade antrópica, Carlos (2008) se refere à primeira, a organização do espaço, a partir da concepção de um espaço apriorístico, que existe “antes”, e está separado, da prática humana, como a da geografia clássica de La Blache e da *New Geography*, já que estas escolas tratam o espaço como um “palco”, uma mera localização, apenas a materialidade sobre o qual a sociedade se reproduz. Santos (2009a) chama atenção de que isso não é o espaço da geografia, mas apenas o que ele chama de “configuração territorial ou geográfica”, que

É dada pela pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país, ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. (SANTOS, 2009a, p. 62).

Corrêa (1987), entretanto, aponta a “organização espacial” não como um sinônimo do que Santos (2009a) chama de “configuração territorial”, mas como um produto antrópico, considerando o “como, porque e para quem” tal organização é (re)produzida no processo de reprodução da sociedade a partir do trabalho e não apenas um conjunto de “formas” - apenas o sistema de objetos geográficos - dispostas na superfície terrestre, mas também o seu movimento intrínseco, as relações que estão imbuídas nelas.

Nesse sentido, a leitura de um homem “habitante”, um mero “ator social”, um dos elementos de uma paisagem natural, no processo de análise do espaço aponta-se como problemática, uma vez que não ajuda a elucidar os processos da realidade, desvendando sua essência, ao afastar as conclusões do conhecimento e a prática humana da “tábula rasa” da dimensão da aparência exterior da realidade concreta.

Considerando o exposto, o “espaço” denota a lógica social de uma sociedade, uma vez que dela deriva, suas práticas e sua organização social, ao mesmo tempo em que transforma o seu sistema de ações. Assim, a forma como uma sociedade se organiza espacialmente nos demonstra diversos aspectos seus, tais como as características do modo de produção, de circulação, da estrutura social, nível técnico e tecnológico e etc. O espaço também é um “documento” a ser analisado por quem busca a essência da realidade social, uma vez que esta é determinada a partir de múltiplos fatores que devem ser considerados no processo de pesquisa, as formas do espaço são apenas o ponto de partida para a busca dos diversos processos que explicam a real natureza do mesmo. Nesse sentido a análise da “paisagem” se mostra como uma ferramenta importante na compreensão do processo de (re)produção do espaço (CARLOS, 2008).

A paisagem é, segundo Santos (2012), “tudo aquilo o que nós vemos, o que nossa visão alcança (...), podendo ser definida como o domínio do visível (...). É formada não apenas de volume, mas também de cores, movimentos, odores, sons, etc.” (p. 67-68), enquanto Carlos (2008), inspirada em Fernando Pessoa, apresenta esta categoria como “tudo o que forma o mundo exterior num determinado momento de nossa percepção” (p. 44). Em ambas as proposições a paisagem aparece como um dado espacial atrelado a percepção, aquilo que é captado pelos sentidos em uma determinada localização, um “instantâneo” de uma determinada organização espacial.

Entretanto, Santos (2012) aponta o perigo de encerrar a análise do espaço na análise da paisagem, ela pode ser o ponto de partida para a compreensão do processo de (re)produção do espaço, mas nunca o ponto de chegada. Isso decorre devido ao fato da paisagem estar atrelada à percepção que

(...) é sempre um processo seletivo de apreensão. Se a realidade é apenas uma, cada pessoa a vê de forma diferenciada; desse modo, a visão – pelo homem – das coisas materiais é sempre deformada. [A tarefa do geógrafo] (...) é ultrapassar a paisagem como aspecto e para chegar ao seu significado. A percepção não é ainda o conhecimento, que depende de sua interpretação, e esta será tanto mais válida quanto mais limitarmos o risco de tomar por verdadeiro o que é só aparência” (p. 68).

A percepção está condicionada ao arcabouço cognitivo de cada indivíduo, diferentes indivíduos podem estar em um mesmo local, porém eles não apreendem o conteúdo da paisagem da mesma maneira, cada pessoa seleciona na paisagem aquilo que mais lhe chama atenção, ou seja, uma mesma realidade material pode ser apreendida pelos sentidos de formas diferentes por cada indivíduo que a observa.

Logo a “natureza” do espaço não está na paisagem a partir de um simples olhar, mas essa deve sim ser obtida a partir da análise do seu conteúdo de forma dialética e histórica. A análise da paisagem tem por objetivo “(...) entender o modo pelo qual ela se produz, sua substância e conteúdo a partir das relações reais.” (CARLOS, 2008. p. 44). Considerando que a paisagem é captada pela interpretação dos sentidos e o espaço é produto, meio e condição para a reprodução da vida material e imaterial da sociedade, pode-se compreender que:

Essa paisagem é humana, histórica e social e se justifica; existe pelo trabalho do homem, ou melhor, da sociedade que a cada momento ultrapassa a anterior. É produzida e justificada pelo trabalho considerado como atividade transformadora do homem social, fruto de um determinado momento do desenvolvimento das forças produtivas, e que aparece aos nossos olhos, por exemplo, através do tipo de atividade, do tipo de construção, da extensão e largura de ruas, estilo e arquitetura, densidade de ocupação, tipo de veículos, tipo de necessidades, usos etc. (CARLOS, 2008. p. 48).

Esse argumento retifica que a dimensão espacial da sociedade denota sua dinâmica social, como ocorrem suas relações e seu movimento através do tempo. Logo, a paisagem também ajuda a denotar a dinâmica intrínseca da sociedade e, por consequência, do espaço. Ela, a paisagem, não é um dado estático, uma vez que reproduz diferentes tempos e usos do espaço, mas não todos (SANTOS, 2012). O espaço não é um dado pronto e acabado, o espaço é aberto, um “devir” em (re)construção contínua na medida em que a sociedade também muda no seu processo de autoreprodução (MASSEY, 2009).

Desta forma, diferentes paisagens são encontradas na medida em que os sistemas de objetos e de ações são reproduzidos dentro de contextos históricos e geográficos específicos, o que tornaria os lugares diferenciados entre si. O espaço é múltiplo, heterogêneo, constituído das relações de infinitas trajetórias, dotado de múltiplas determinações locais, horizontais, que condicionam a possibilidade, a forma e o grau com que as determinações globais as atingirão e se reproduzirão na vida cotidiana, a difusão desigual das técnicas também contribui para

diferenciação da produção material e das relações sociais ao redor do globo, conseqüentemente na forma de reproduzir o espaço. O espaço é múltiplo e singular, as singularidades surgem da multiplicidade, o lugar se torna único pela configuração das relações e por consequência dos objetos geográficos (e vice versa). (MASSEY, 2009 e SANTOS 2009a).

1.2 Espaço e Território na Sociedade Capitalista

a) Espaço, Poder e Território

A dimensão espacial, como qualquer outra dimensão da realidade, também pode ser dividida em categorias de análise, tais como as “clássicas” categorias geográficas: *região*, *paisagem*, *lugar* e *território*, por exemplo. Cada uma destas são formas de abordar a questão espacial de maneira diferente, mas não antagônicas, a fim de elucidar diferentes processos socioespaciais a partir, por exemplo, da relação direta com processos referentes a outras dimensões do real (política, econômica, simbólica, etc.).

Dentre as categorias analíticas do espaço, uma que se destaca como fundamental para a discussão do presente trabalho é a categoria “território”, uma vez que ela trabalha diretamente com o conflito gerado a partir das relações (de poder) no seio da sociedade (RAFFESTIN, 1993), considerados ainda a desigualdade e a contradição intrínseca ao sistema de produção capitalista (ALTVATER, 2010), relacionando-o com a dimensão socioespacial.

O conceito de “território” defendido pelo autor deste trabalho é aquele entendido, a priori, como um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2008. p. 78), que é multiescalar e produzido pelos mais diversos agentes sociais, como, por exemplo, o cidadão comum, uma corporação comercial ou o Estado. Territórios podem ser formados com diferentes estruturas espaciais, como “zonas” ou estruturas reticulares (SOUZA, 2008; HAESBAERT, 2008), podendo também ser móveis no espaço, variando a localização, e/ou no tempo, existindo de forma sazonal (HAESBAERT, 2008).

Souza (2008) defende tal abordagem, chamada por ele de abrangente e crítica, diante das demais discutidas na obra, como a da geografia política clássica, que relaciona o território exclusivamente ao Estado, considerando o primeiro como uma área de atuação e exercício de poder deste último, relacionando a identidade sociocultural dos grupos com os atributos do espaço e gerando um ideal de indissociabilidade entre o povo e o seu “solo imóvel”, naturalizando, assim, a territorialidade do estado nação, base para a formação de um ideário nacionalista. O território não é o mesmo que espaço, como defende Ratzel na geografia

política tradicional, nem está separado dele, ou mesmo é posterior a ele, como conclui Raffestin (1993), por exemplo, mas é o espaço analisado com ênfase na sua dimensão política.

A abordagem territorial de Souza (2008) entende que territórios são antes “relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos” (p. 87), nesse caso os sujeitos e suas estratégias e conflitos se tornam centrais na análise territorial. A questão não é “desmaterializar o território”, uma vez que este é uma dimensão do espaço, que é um sistema de objetos e sistema de ações entendidos de forma indissociáveis, logo a dimensão material é importante, mas não central. Desta maneira, um ponto chave na questão territorial são os sujeitos cujas relações de poder delimitam o território, ou, nas palavras do próprio autor:

(...) *Quem domina ou influencia esse espaço?* Este *Leitmotiv* traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é um instrumento de exercício de poder: *quem domina ou influencia quem neste espaço, e como?* (SOUZA, 2008. p. 79)

Diferentes territórios podem ser constituídos e dissipados à medida que os sujeitos mudam em um determinado espaço sem que necessariamente o sistema de objetos seja transformado no processo. Uma mesma área pode ser apropriada por um grupo em um determinado momento, enquanto que em outro momento é apropriado por outro grupo, podendo ser em um intervalo de tempo longo ou curto (anos, dias ou mesmo horas). A atuação de grupos com interesses conflitantes sobre a apropriação e uso da mesma parcela do espaço, ou suas adjacências, são fatores que tendem gerar conflitos por território.

b) O Território e o Conflito

O conflito (de poder, de interesses, nas ações, etc.) é considerado aqui um ponto chave na abordagem territorial, já que esta é a categoria que enfatiza as relações de poder entre os sujeitos sociais e suas correlações com a (re)produção do espaço. Assim, afirma-se que utilizar a categoria território é “assumir” que o conflito não só existe, mas também que ele é um ponto central na análise.

Nesse caso, é necessário entender a “natureza” desse conflito no seio da sociedade. Ele pode ser entendido como algo intrínseco a esta ou como um “ruído”, uma externalidade, em uma harmonia latente, isto é, pode ser abordado, assumindo o discurso de Farret (1985), a partir do paradigma do conflito ou do paradigma do equilíbrio, respectivamente.

Farret (1985) utiliza autores da “Escola de Chicago de Ecologia Humana” e autores da economia neoclássica, que trabalhavam o contexto da estruturação do espaço intraurbano a

partir da dinâmica residencial, para exemplificar estudos que abordam a sociedade a partir do paradigma do equilíbrio. Nesse contexto, para o autor, este paradigma

Apoia-se nas idéias de *equilíbrio, liberdade individual de escolha, e harmonia social*, de sorte que os **eventuais** interesses conflitantes desses agentes seriam intermediados pelo mercado (...) que, por sua “neutralidade”, agiria como único árbitro no encaminhamento das resoluções desses conflitos. (FARRET, 1985, p. 75. Grifo nosso).

Considerar a sociedade, principalmente a capitalista, como um todo harmônico e equilibrado, onde o conflito é algo externo, uma eventualidade pontual ou “desvios de rota” não é apenas uma ingenuidade ou um erro, mas sim uma estratégia, tanto para “disfarçar” os efeitos da desigualdade intrínseca do sistema que culminam no conflito, deslegitimando assim, por exemplo, as lutas e reivindicações daqueles que diretamente sofrem as consequências da injustiça social inerente, tomando-a como a própria causa do conflito já que a sociedade tenderia para a harmonia, com instrumentos de mediação que seriam imparciais e perfeitos, corroborando para a manutenção do *status quo*.

O paradigma do conflito,

Apoiados no modelo weberiano e marxista de conflito, explica a estruturação do espaço (...) enfatizando as noções de desequilíbrio, funcionamento imperfeito do mercado, interesses e conflitos sociais, questionando até mesmo a suposta equidistância do Estado em relação aos agentes envolvidos no processo. (FARRET, 1985, p. 75).

Já que

O mercado (...) seria dominado pelos interesses de grupos e classes, em vez de consumidores individuais; o Estado não teria o papel de um árbitro neutro e passivo, mas, pelo contrário, seria um ativo agente. Nesta perspectiva, portanto, o espaço perde o caráter passivo diante dos processos sociais, de modo que sua apropriação fica sujeita aos conflitos e barreiras que caracterizam a alocação do produto social. (FARRET, 1985, p. 81-82).

A afirmativa anteriormente mencionada, com respeito ao modelo de sociedade capitalista, baseada em Altvater (2010), referente à desigualdade e a contradição consideradas como processos inerentes ao capitalismo, ajuda a respaldar o paradigma do conflito, uma vez que em dadas circunstâncias, de desigualdades e contradições intrínsecas, o conflito se torna uma marca da sociedade e, conseqüentemente, do espaço.

Considerando o exposto, reitera-se que o conflito se mostra central na análise territorial, pois sem ele não há território, não existe necessidade de reclamar e institucionalizar algo como “seu” se a mera potencialidade do interesse do “outro” é inexistente. Logo, conclui-se que o inverso também é verdadeiro, se existe território existe o conflito, seja ele concreto ou latente.

c) Múltiplos Territórios e a Multiterritorialidade

A categoria território se mostra importante principalmente para os estudos que trabalham uma divisão do espaço a partir de “áreas” influenciadas e controladas por pessoas ou grupos, ou seja, nas relações de poder dos sujeitos com o espaço e, conseqüentemente, entre si. Isso remete ao fato que o território sempre terá como referência um ou mais agentes sociais (SOUZA, 2008), uma vez que será sempre o “território de alguém”, já que as relações sociais de poder são estabelecidas entre estes agentes e não entre atividades econômicas, fenômenos físicos, lugares, etc.

Os agentes sociais têm diferentes estratégias e utilizam o território de diferentes formas, buscando atender seus objetivos que, como dito anteriormente, tendem a entrar em conflito com os interesses e usos dos demais, existindo assim múltiplos territórios que criam um “mosaico” de diferentes “divisões” territoriais em uma determinada parcela do espaço. Entretanto, tais “parcelas territoriais” não devem ser entendidas simplesmente como “fragmentos” isolados, mas sim enquanto “fragmentos” relacionados, concomitantes e sobrepostos, o que Haesbaert (2005) chama de “multiterritorialidade”.

Haesbaert (2005) exemplifica a multiterritorialidade a partir de uma “explosão” de territórios e suas conexões através das redes:

Graças à fluidez crescente nos/dos espaços e à dominância do elemento rede na constituição de territórios, conectando suas parcelas descontínuas, temos o fortalecimento não mais de um mosaico padrão de unidades territoriais em área, vistas muitas vezes de maneira exclusiva entre si e às quais se denominam territórios-zona, mas uma miríade de “territórios-rede”, marcada pela descontinuidade e pela fragmentação (articulada) que possibilita a passagem constante de um território a outro, num jogo que se denominará aqui, muito mais do que de desterritorialização ou de declínio dos territórios, da sua “explosão” ou, em termos mais consistentes, de uma “multiterritorialidade”. (HAESBAERT, 2005, p. 19).

Nesse sentido, podemos considerar o espaço urbano capitalista como um espaço onde essa multiterritorialidade alcança o seu limiar mais complexo. Em uma leitura *a priori* o espaço urbano pode ser entendido tanto como “um” território, que se refere a uma área sob jurisdição da administração municipal, quanto como “múltiplos” territórios, sobrepostos e simultâneos, dos indivíduos ou dos grupos sociais, das corporações e etc., que produzem e reproduzem esse espaço urbano capitalista.

No contexto do espaço urbano, é *mister* entender a complexidade influenciada pela multiterritorialidade em todas as dimensões do real, principalmente dentro sistema capitalista onde as relações de poder são intrinsecamente “dissimétricas” (RAFFESTIN, 1993), uma vez que a contradição, a desigualdade e a exploração social são aspectos inerentes a este sistema,

o que contribui para a geração de conflitos entre os agentes sociais com recursos (sociais, políticos, financeiros, etc.) desiguais. Um embate desequilibrado que faz com que os usos dos territórios sejam decididos por uma minoria que concentra os recursos políticos e/ou econômicos, voltados na sua maioria para a acumulação capitalista, em detrimento dos usos de uma maioria destituída de tais recursos, que geralmente tem suas estratégias voltadas, principalmente, para reprodução de suas vidas.

1.3 Alienação do Trabalho, Controle Social e Estado Capitalista: a Alienação do Espaço e a Produção de um Espaço Alienador

Ao retomar a questão do trabalho como um motor para a produção do espaço, podemos entender como o modo de produção, em sentido restrito, afeta a produção da espacialidade social. Uma das características chave do sistema capitalista é a alienação do trabalho, a partir da alienação do trabalhador para com o processo de produção e o produto dele. O sujeito que trabalha desapropriado dos meios de produção é destituído também do “quê”, do “como” e do “porque” produzir, levando a criação de um “estranhamento” com o produto de seu próprio trabalho, quando relacionado às suas próprias necessidades e anseios (CARLOS, 2008). Em suma, o trabalhador foi separado do produto do seu trabalho, tanto materialmente quanto imaterialmente, e foi reduzido a uma “ferramenta” para uma produção e um consumo alheios as suas reais necessidades.

O estranhamento do trabalhador para com o produto do seu trabalho, criado pelo processo de alienação deste último, também cria uma alienação para com o espaço, que é produzido pelo trabalho coletivo, o que significa que este não necessariamente atende as necessidades da maioria daqueles que diretamente mobilizaram trabalho para produzi-lo. Em outras palavras, numa sociedade de trabalhadores alheios ao trabalho, o espaço será também produto, meio e condição para tal alienação. Como nos lembra Milton Santos (2012b), utilizando as palavras de Ollman, “Da atividade alienada resultam objetos alienados” (p. 81).

Assim, no capitalismo, a produção, e também o comércio, é destituída de significado social, e dessa forma o é também o espaço, que é produzido principalmente como um “trampolim” para a reprodução do capital, tornando-se estranho a maioria dos agentes que o (re)produzem e que também se (re)produzem, em um movimento dialético, no mesmo processo, pois

Na sociedade burguesa, conforme M. Bookchin constata, “a comunidade é dividida em mônadas competitivas e é invadida por uma mediocridade espiritual, de tal forma, que a existência material do homem se torna escravizada, insegura e unilateral”.

A percepção do espaço é parcial, truncada e, ao mesmo tempo, em que o espaço se mundializa, ele nos parece como um espaço fragmentado e, tal como diz A. Frémont, temos diante de nós um espaço humanamente desvalorizado, reduzido a uma função. Pela ação sutil da família, da escola e do *mass media*, “o espaço se forma, se aprende e se vive na alienação”. (SANTOS, 2012b, p. 79).

No capitalismo o espaço é produzido prioritariamente para o desenvolvimento do capital, acima do desenvolvimento da vida das pessoas, já que este, ao desenvolver-se, retirou a economia do mercado da sociedade, criando a dicotomia “econômico x social” (ALTIVATER, 2010), o que antes não existia, pois o econômico estava na reprodução da vida em sociedade. O espaço é tomado como um “produto” a disposição da reprodução dos valores de troca apropriados por uma minoria, do que como um meio para produção de valores de uso que a maioria necessita à reprodução da vida com salubridade material e imaterial.

Apesar dos diversos mecanismos de controle social criados para ocultar, ou tornar difusas, as contradições inerentes ao sistema, o conflito entre a minoria abastada, diretora e detentora dos meios de produção, e a maioria destituída, explorada e detentora apenas da força de trabalho, é uma constante na reprodução capitalista, porém o primeiro grupo tem o Estado como um grande aliado para a resolução desta “peleja”.

Desta maneira, entender o papel do Estado na sociedade capitalista é fator *sine qua non* para a elucidação do processo de (re)produção do espaço, considerando-o como um agente com grande potencial de transformação e de intervenção socioespacial na sociedade. Partindo do paradigma marxista, Décio Saes (1987) comenta sobre o papel do estado:

Todos os membros da classe social exploradora têm, para além de seus desejos singulares, um interesse comum: preservar a sua condição de detentores do controle dos meios de produção e de dirigentes do processo de produção. Também os membros da classe social explorada têm um interesse comum, simetricamente oposto ao interesse da classe exploradora: subtrair-se à condição de exploração, deixar de usar os meios de produção para fins que não são definidos por eles próprios, e, sim, por aqueles que dirigem o processo de produção (os homens detentores do controle dos meios de produção). Existe, portanto, nas coletividades cindidas em classes sociais antagônicas, um conflito de interesses. Em tais coletividades, existe também um subgrupo de homens que desempenham a função de preservar essa cisão ao agir sobre o conflito de interesses, contendo-o dentro de certos limites; ou seja, não propriamente suprimindo-o (o conflito não pode ser suprimido se perdurar a condição de exploração), mas impedido que ele desague na revolução social (supressão da relação de exploração). (SAES, 1987, p. 12).

Nesse sentido o Estado é necessário como um mediador do conflito, porém a favor de apenas um lado: a classe social exploradora, mesmo que esteja “travestido” como uma instituição que visa atender e representar os interesses de toda a sociedade, como é o caso do Estado capitalista burguês “democrático” que, apesar de seus membros serem escolhidos por

membros de todas as classes sociais, volta suas ações para o atendimento das necessidades da classe burguesa detentora do capital e dos meios de produção (SAES, 1987).

Considerar-se-á aqui especificamente esse chamado “Estado burguês democrático”, que também, apesar da nomenclatura, representa os interesses da classe social exploradora, minoria na sociedade. Sobre isso Saes (1987) comenta:

Também nas democracias burguesas, o Parlamento é um órgão de representação direta da classe exploradora, que partilha com a burocracia estatal a incumbência prática de implementar a política de Estado. (...) O proletariado participa do processo de indicação da representação parlamentar, e é, na história da humanidade, a primeira classe explorada fundamental a fazê-lo. Só estudando o funcionamento cotidiano concreto do parlamento pode-se chegar à conclusão de que a representação parlamentar indicada pelos membros de todas as classes sociais não logra jamais *agir*, no seu conjunto, como representante dos interesses gerais do proletariado (expropriação do capital, socialização dos meios de produção, supressão da divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual). Em suma, o Parlamento pode abrigar delegados indicados pelos proletários; em qualquer caso, ele é burguês pelo seu funcionamento. (p. 53-54)

O papel do estado burguês democrático não é atender os interesses da sociedade em geral, incluindo os da classe explorada, até porque a ideia de interesse social é atrofiada, substituída pela ideia de que os interesses são individuais, resumidos no ato de consumir. A identidade de classes é substituída pela identidade nacional, logo o discurso é de que as políticas de Estado existem para atender os interesses da nação e não de determinadas parcelas da sociedade.

Estas “ideologias” e práticas políticas atuam diretamente na (re)produção do espaço, que adicionada a dinâmica conflituosa e desigual da sociedade capitalista, baseada na propriedade privada, das “parcelas” do espaço inclusive, nos remetem para uma leitura a partir da ótica territorial, que considera a questões das relações de poder e, conseqüentemente, da reprodução do conflito como prioritária em uma discussão acerca de planejamento e da gestão do espaço urbano capitalista.

1.4 Espaço Urbano Capitalista: Concentração, diversidade, desigualdade, dinâmica e contradição.

Até aqui vimos que o espaço é produzido pela sociedade, enquanto ela mesma se reproduz, em um movimento dialético a partir das suas diversas relações, principalmente as de produção, onde o sistema de objetos é produto e produtor desse sistema de ações, a maneira como o espaço é organizado, considerando tanto sua forma, quanto o conteúdo, está condicionado também às características culturais, econômicas e políticas da sociedade, criando as singularidades espaciais. Nas palavras de Ana Fani Carlos (2008):

A produção da vida, no cotidiano do indivíduo, não é só a produção de bens para a satisfação de suas necessidades materiais, é também a produção de sua humanidade, através da produção de relações (sociais, econômicas, políticas, ideológicas, jurídicas etc.). Por outro lado, a articulação dessas relações tende a individualizar-se espacialmente, dando singularidade às parcelas do espaço. (p. 22-23).

Vimos também que na sociedade capitalista, baseada na produção para a troca, tendo em vista o lucro e a própria reprodução do sistema, os meios de produção não estão, via de regra, sob o poder daqueles que trabalham no processo produtivo, já que no capitalismo a dimensão econômica se segrega da social e o mercado se separa da vida, onde a divisão do trabalho marca essa sociedade de forma singular, tendo como fruto desse processo a divisão do espaço nas formas campo-cidade e nos conteúdos urbano e rural como conhecemos hoje (ALTVATER, 2010). Sendo um desdobramento do espaço entendido como um todo, o espaço urbano também será constituído dessas variáveis.

O espaço urbano capitalista é marcado principalmente pela complexidade, tanto das suas formas quanto de seus conteúdos, uma vez que ele é caracterizado pela diversidade do uso do solo devido aos múltiplos agentes que o produzem e que por ele são condicionados, com diferentes demandas, intenções e atitudes. Sobre isso, Corrêa (1989) comenta:

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço (p. 11).

A complexidade do espaço urbano capitalista aparece no discurso do autor a partir da exposição de uma fragmentação articulada, um mosaico de símbolos, atividades e agentes, com tempos simultâneos e sucessivos, em áreas adjacentes ou mesmo sobrepostas. O autor lembra também que o espaço urbano é antes de tudo um produto social, reflexo das relações sociais de uma determinada sociedade, ou seja, a sua organização espacial reflete as ações dos diversos agentes, em maior ou menor intensidade, que se reproduzem naquele espaço a partir, geralmente, de uma lógica hegemônica que as rege como, no nosso caso, a lógica capitalista de consumo voltado para o lucro.

A concentração (de população, de infraestrutura, de mercadorias, de informações e etc.) é outra característica intrínseca ao espaço urbano (SOUZA, 2003), que é fruto da divisão do trabalho e que tem a cidade com sua principal forma espacial, uma vez que não deve se perder de vista que esta, a cidade, é a “forma”, enquanto que o *urbano* seria o conteúdo das relações que ocorrem em um espaço, assim, em outras palavras, a cidade refere-se a uma organização substrato material, a organização do sistema de objetos (SANTOS, 2009a), enquanto que o “urbano” estaria ligado a um modo de vida, a valores e concepções

(LEVEBRVE, 1991) que criam uma “psicoesfera” (SANTOS, 2009a) urbana. Entretanto, debater as diferentes formas do espaço urbano não é um objetivo deste trabalho, como faz Souza (2003) quando discute a diferença entre povoados, vilas e cidades, elege-se aqui apenas sob caráter didático esta última, a cidade, como exemplo de “espaço urbano” (e não de “urbano” apenas), dentro do contexto capitalista.

Uma caracterização mais específica da cidade, baseada no trabalho de Souza (2003), que a caracteriza a partir de quatro variáveis principais⁶: local de mercado, centralidade, diversidade e o centro de gestão. A primeira característica abordada pelo autor toma a cidade como um *lugar de mercado*, o *lócus* das trocas. A cidade seria, dentro de uma divisão do trabalho, o espaço propício para o comércio da produção, seja ela de qualquer natureza. Sobre isso, Maria Sposito (1988) disserta que, aquilo que seria um esboço do espaço urbano surge, na antiguidade, a partir da divisão social do trabalho gerada pela sedentarização do homem, ao iniciar a atividade da agrícola, onde o excedente seria negociado tanto entre aqueles que produziam, quanto àqueles que teriam uma função não produtora, como fazer a segurança da comunidade. A autora defende que aí teria iniciado a diferenciação entre campo e cidade, onde o primeiro seria, em última análise, o *lócus* da produção, agrícola, no caso, e a cidade seria o *lócus* da troca do excedente. Entretanto, a autora defende que o ponto de partida da formação da cidade contemporânea ocorreu a partir da hegemonia do capitalismo industrial, destacando que, apesar de sua origem na antiguidade, “a cidade nunca fora um espaço tão importante e nem a urbanização um processo tão expressivo e extensivo a nível mundial, como a partir do capitalismo” (SPOSITO, 2005, p. 30), principalmente a partir de sua fase industrial, quando se inicia um período marcado pela industrialização, que é caracterizada

“(…) pelo predomínio da atividade industrial sobre as outras atividades econômicas. Dado o caráter urbano da **produção industrial** (produção essa totalmente diferenciada das atividades produtivas que se desenvolvem de forma extensiva no campo, como a agricultura e a pecuária) as **idades se tornaram sua base territorial**, já que nelas se concentram capital e força de trabalho.

Esta concentração é decorrência direta da forma como se estruturou a partir do mercantilismo, o próprio **modo de produção capitalista. Decorrentes desse processo, as cidades deram ao mesmo tempo suporte a ele.**

⁶ O objetivo aqui é, antes de tudo, assim como o Souza (2003), fazer uma caracterização de um espaço urbano capitalista não ligado a um contexto histórico ou espacial específico, entretanto temos o claro entendimento de que especificidades são geradas em diferentes contextos, alterando, de forma quantitativa e/ou qualitativa as variáveis aqui elencadas, como, por exemplo, é o caso do espaço urbano na Amazônia no contexto histórico atual, que tem especificidades que geralmente não são apontadas por este autor, que se baseia muito mais na realidade urbana do centro-sul, e também por outros que trabalham a questão do espaço urbano no Brasil. Entretanto temos, como exemplo de exceção a esse processo, o trabalho de Tavares e Trindade Jr e (2008) ou mesmo de Motta *et al* (2009) que buscam trazer a tona as especificidades, mesmo que este último não de forma tão direta, do espaço urbano amazônico.

Nessa perspectiva, entender a urbanização a partir do desenvolvimento industrial, é procurar entender o próprio desenvolvimento do capitalismo. (SPOSITO, 2005, p. 43. Grifo Nosso)

Nesse contexto, a forma conteúdo “cidade” (contemporânea) se originaria a partir, e para o benefício, do modo de produção capitalista industrial, como um instrumento voltado para o seu desenvolvimento, tornando a discussão acerca do sistema capitalista ainda mais importante para o entendimento do espaço urbano contemporâneo, essencial para qualquer tentativa de planejamento e gestão que busque uma mudança no *status quo*.

A segunda característica, a cidade como o espaço da *centralidade*, uma *localidade central*, refere-se ao poder de atração que este espaço possui, devido principalmente a quantidade e a qualidade de seus bens e serviços, que também determinam em até que escala, local, regional, nacional ou, até mesmo, internacional, abrange sua força centrípeta (SOUZA, 2003). É interessante observar também que diversas cidades, principalmente as criadas de forma “espontânea”, foram produzidas a partir de um “nó” em alguma rede de transporte⁷, o que contribui com a afirmação de que a circulação é um fator *sinequa* para a produção e reprodução de uma cidade, atuando como uma força centrípeta que *concentra* neste ponto do espaço: pessoas, serviços, mercadorias, infraestrutura e etc. produzindo, geralmente, entre outras coisas a “área central” da futura cidade, uma forma intraurbana que é produto do processo de *centralização* (CORRÊA, 1989).

A terceira característica tem um peso latente na análise do espaço urbano: a sua *diversidade*, que Souza (2003) classifica em três principais:

- a) **Diversidade Econômica:** considerando a grande quantidade de atividades econômicas diferentes que são praticadas em uma extensão relativamente pequena do espaço, se comparada com uma grande produção agrícola, por exemplo, com a predominância da produção não agrícola, do comércio e dos serviços.
- b) **Diversidade dos Sujeitos:** ou como trata Corrêa (1989), os diversos agentes produtores do espaço urbano, com relações, valores e interesses diversificados. São diferentes sujeitos, ou grupos, com diferentes concepções, rotinas, anseios, prioridades e *intencionalidades*, que realizam *ações* distintas (SANTOS, 2008), porém complementares, dentro da lógica capitalista. Entretanto essa complementaridade não é necessariamente harmoniosa, uma vez que ela se dá geralmente a partir de *relações dissimétricas* (RAFFESTIN, 1993), já que a lógica

⁷Nesse aspecto temos o próprio exemplo da cidade de Belém-PA, que teve sua origem, no século XVII, a partir de uma fortificação localizada em um ponto estratégico da rede hidrográfica regional, ideal para a vigilância e controle da navegação no principal rio que dava acesso ao interior da região amazônica pelos conquistadores portugueses (RODRIGUES, 1996).

do sistema em que elas ocorrem é a da exploração da maioria, da qual fazem parte os grupos sociais excluídos, por uma minoria, os detentores dos meios econômicos e políticos. Esse contato, essa convivência próxima, desigual e influenciada por esses fatores acima citados, contribuem para a produção de um espaço também desigual, conflituoso e contraditório.

- c) **Diversidade dos Usos do Solo:** Talvez uma das mais latentes características do espaço urbano, Corrêa (1989) inicia sua resposta para a questão “o que é o espaço urbano” resumindo este em um “conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si” (CORRÊA, 1989, p. 7) que formam as diferentes áreas dentro da cidade, tais como as áreas comerciais, residenciais, industriais e etc. distintas em sua forma e em seu conteúdo social. Uma cidade apresenta diferentes usos do solo em extensões relativamente curtas, não só distintas na natureza: residenciais, comerciais, industriais, de lazer, de circulação e de gestão, mas também na qualidade deles, residenciais de luxo, áreas de ocupações, centros comerciais modernos, centros comerciais populares e etc.

Esta classificação em “diversidades urbanas” tem, na verdade, apenas caráter didático explicativa, uma vez que elas não são mutuamente excludentes, pelo contrário, poderíamos dizer, em suma, que as três se relacionam e se produzem, via de regra, de forma complementar, já que, por exemplo, uma diversidade de sujeitos produziria uma diversidade de usos do solo a partir, principalmente das diferentes atividades econômicas que praticam, assim como os diferentes objetivos que direcionam suas ações.

A quarta característica levantada por Marcelo Lopes de Souza (2003) é o espaço urbano como o *centro de gestão do território*, devido sua centralidade política, cultural e empresarial. E neste espaço onde, segundo o autor, se concentram os centros de decisão política do Estado, das sedes de empresas e do poder religioso.

A partir dessa caracterização percebe-se que o espaço urbano não pode ser condicionado a apenas uma variável, seja ela econômica, demográfica, espacial ou social, mas a partir da interação delas, que resulta em um espaço extremamente complexo, produto social e local de produção, de vivência, de circulação, de conflitos, de contradições de desigualdade e, principalmente de diversidade, uma vez que o espaço urbano é mais que um local onde

(...) se produzem bens e esses bens são comercializados e consumidos, e onde as pessoas trabalham; uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de afinidade e de interesse, menos ou mais bem definidos territorialmente com base na identificação entre certos recursos cobiçados e o

espaço, o na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar. (SOUZA, 2003, p. 28).

O espaço urbano é um espaço complexo, nas diversas dimensões socioespaciais: política, econômica, cultural, territorial e ambiental. E também é um espaço humano, da reprodução da vida humana, que se dá no cotidiano, a partir das (i)materialidades da realidade concreta (SAQUET, 2009).

Considerando toda a concentração, o movimento, a diversidade, a desigualdade, a proximidade e a contradição do espaço urbano capitalista, enfim, toda a sua complexidade, encontram-se diversos problemas que surgem a partir da dinâmica urbana capitalista, criando uma espécie de “paradoxo urbano”, sobre isso Souza (2003) comenta que

(...) a vida em muitas cidades (...) tem sido percebida como um misto de sentimento de orgulho e satisfação, por um lado, e descontentamento e frustração, e até mesmo medo, por outro. A cidade, especialmente a grande cidade de um país periférico ou semiperiférico, é vista como um espaço de concentração de oportunidades de satisfação de necessidades básicas materiais (moradia, saúde...) e imateriais (cultura e educação...), mas, também, como um local crescentemente poluído, onde se perde tempo e se gastam nervos com engarrafamentos, onde pessoas vivem estressadas e amedrontadas com a violência e criminalidade. (p. 20-21)

O autor chama a atenção para os diversos problemas que afetam o espaço urbano capitalista, desde a insalubridade ambiental até a insalubridade social que deságua, por exemplo, em baixa qualidade de vida e em altos índices de violência e criminalidade.

Longe de serem simples distorções dentro desse sistema socioeconômico, desvios de regras ou exceções, são na verdade consequências das contradições inerentes a sociedade capitalista atual, que é baseada na desigualdade e que elege o econômico, e não a autonomia cidadã, como ponto de chegada e de partida, assim como a reprodução da lógica e, por consequência, do próprio sistema e daqueles poucos que dele mais se beneficiam.

Assim, temos um espaço urbano produzido por sujeitos que são políticos, sociais, culturais e, também econômicos, que buscam a sua própria reprodução e de seus iguais a partir da vida cotidiana, mas que atende as necessidades do capital, que tem apenas no econômico seu *dever* e sua finalidade. Em suma, ao invés da cidade servir como um *locus* da reprodução da vida dos homens, ela serve, majoritariamente, a partir da lógica do sistema capitalista, à reprodução do capital e daqueles poucos que realmente se beneficiam do chamado desenvolvimento econômico.

Como afirmado no início do capítulo, a realidade é um todo contínuo, as discontinuidades são criadas pelo corte epistemológico da pesquisa científica na tentativa de organizá-lo a luz da limitação de um corpo teórico e um método, ainda assim a análise das

partes de uma realidade complexa deve ser feita sem deixar de lado a visão holística, sob risco de se perder em conclusões simplificadas pela aparência, que pouco ajudariam a entender a realidade. Da mesma forma é na análise do espaço urbano, ele faz parte de uma totalidade espacial, e portanto social, que não se pode perder de vista.

Assim, na análise do espaço urbano não se deve negligenciar a sua relação com a totalidade do espaço, que abarca também o espaço rural, apesar do objetivo aqui não ser discutir especificamente esta relação, que geralmente é abordada a partir das “formas conteúdo”: campo, cidade, rural e urbano, lembrá-la não é exagero. Assim, recomenda-se o trabalho de Maria Sposito e Arthur Whitacker (2006), que trabalham a relação entre essas formas e conteúdos a partir de uma visão de complementaridade, e não de dicotomia, apesar de serem duas realidades que, *a priori*, apresentam formas, processos e conteúdos que se diferenciam, estão longe de serem desconectados e/ou antagônicos, pois são, na verdade, complementares; entretanto, essa relação não se dá de forma simétrica, uma vez que sempre há um que é hegemônico, mas ambos se reproduzem em uma espécie de mutualismo, já que são dimensões de um mesmo todo socioespacial. As formas cidade e campo são frutos da divisão do trabalho, mas suas diferenças vão para além do econômico, uma vez que seus conteúdos, urbanos e/ou rurais, são também, por exemplo, expressões de modos de vida.

Em suma, o espaço urbano capitalista é marcado pela **complexidade**, tanto das suas formas quanto de seus conteúdos, uma vez que ele é caracterizado pela diversidade do uso do solo, ligados principalmente a atividades não dependentes dos seus atributos pedológicos, por múltiplos agentes que o produzem e que por ele são condicionados, com diferentes demandas, intenções e atitudes.

Dessa forma, o espaço urbano também vai apresentar características de contradição e desigualdade, inerentes ao sistema capitalista, como, por exemplo, a produção de infraestrutura básica (água e esgoto encanado, pavimentação, arborização, postos de saúde e escolas de qualidade, etc.) principalmente para as classes sociais mais abastadas (que são minoria da população), geralmente em detrimento da produção para as demais classes (a maioria da população urbana), gerando espaços segregados, onde o pobre tem uma inclusão precária ou mesmo é completamente excluído, esse é um exemplo da apropriação do trabalho coletivo na cidade por uma minoria privilegiada e detentora dos meios econômicos e políticos.

Assim, de maneira geral, o espaço urbano é produzido também para a promoção dos objetivos do capital e não para o benefício direto da maioria dos agentes que contribuem para este processo. Um exemplo disso está na própria morfologia das médias e grandes cidades,

que tendem a apresentar um sítio urbano cada vez mais disperso, devido a diversos processos com os mais diversos objetivos, dentre estes a promoção da indústria automobilística e do mercado imobiliário. A infraestrutura produzida para a circulação dos carros e para as moradias de alto padrão é bem mais significativa do que para a circulação de ciclistas e pedestres ou para as moradias de renda mais baixa, mesmo que a maioria dos agentes que residem e produzem a cidade não tenha carro e não more com alto padrão, por exemplo.

Apesar da densidade do espaço urbano ser alta, a distribuição dos serviços, mesmo os básicos, das benesses, enfim, do direito de usufruir da cidade, é limitada, já que a “universalização” de tais serviços não é interessante para o sistema capitalista, que agora apresenta outra “roupagem”, outros fins, não mais voltados diretamente para a indústria, mas sim para a produção do capital especulativo.

A produção do espaço, e conseqüentemente da vida dos sujeitos, se volta para os interesses do capital financeiro. A moradia, a circulação, o consumo, até mesmo a produção industrial são apropriados pelas estratégias deste tipo de capital. Assim, por exemplo, o direito de morar se transmuta no direito de tornar-se proprietário de uma casa (ou mais) a partir de um financiamento, a circulação na cidade é facilitada para quem tem um carro, pago geralmente em várias parcelas que somam juros. Apesar de ainda existir, e ser importante, o capital produtivo se mescla ao financeiro, através do lançamento de suas ações na bolsa de valores, tornando as grandes cidades, que outrora foram industriais, em cidades especulativas, voltadas para gestão financeira.

A alta densidade relativa (de população, de infraestrutura, de mercadorias, de informações, de residências e etc.) é um dos elementos que ajudam a caracterizar o espaço urbano em si e também enquanto um espaço dotado de alta complexidade (SOUZA, 2003). Esta característica pode ser explicada a partir do fato de que a valorização do solo neste espaço não se dá diretamente pelos seus atributos pedológicos, como já mencionado anteriormente, tais como profundidade, granulometria, fertilidade e etc., mas sim pela proximidade com demais objetos espaciais importantes para um determinado fim, seja ele econômico ou não, criando assim “localizações” privilegiadas caracterizadas pela proximidade com outros objetos espaciais importantes àquela atividade e/ou pela distância de objetos espaciais que são prejudiciais à ela.

A grande “proximidade” gerada pela densidade elevada pode ser investigada a luz da análise territorial, já que os diversos agentes que (se) reproduzem (n)o espaço urbano em contato próximo tendem a ter conflitos de territorialidades mais frequentes e evidentes, uma

vez que também são múltiplos os territórios assim como os seus usos e a quantidade de agentes envolvidos.

Outro ponto é a discussão acerca dos chamados “problemas urbanos”, que é recorrente tanto nos discursos acadêmicos quanto na vida cotidiana do senso comum: déficit habitacional, violência urbana, poluição, enchentes, poluição ambiental, bolsões de pobreza e miséria, etc. são, vez por outra, adjetivados com tal rótulo. A importância de entender tais “problemas” a partir de sua essência é crucial para a elucidação de suas variáveis e assim transcorrer tanto com uma pesquisa acadêmica pertinente quanto com uma ação planejadora e gestora que, de fato, as resolva. Entretanto é necessário relativizá-los enquanto uma barreira para o desenvolvimento das estratégias dos agentes produtores do espaço urbano, uma vez que para alguns desses agentes eles podem não ser um problema, mas a própria estratégia em ação.

Por isso o uso da palavra problema com aspas, para chamar atenção para o fato de que talvez a maior limitação, dentro do contexto da ação interventiva no espaço urbano através do planejamento e da gestão da cidade ou da pesquisa acadêmica, seja tratá-los absolutamente como “problemas”, como se todas as esferas da sociedade, principalmente os agentes hegemônicos, assim o considerassem e tivessem como objetivo a sua extinção.

Nesse caso, o pode ser um problema para a maioria dos agentes, principalmente aqueles que estão no seio do processo pelo lado mais vulnerável - como a classe trabalhadora pobre, pode ser concebido como uma condição ideal para a execução de estratégias dos agentes hegemônicos, dentro de uma agenda capitalista.

O objetivo aqui não é discutir os “problemas” urbanos pormenorizadamente, até porque fugiria ao escopo do trabalho, mas sim apontar um limite para análise do espaço urbano que considera tais processos a partir de uma visão simplista de causa e efeito, elegendo poucas, ou mesmo apenas uma variável, para explicar tais fatos, ou a partir de uma visão monoescalar, que aborda o problema apenas a partir de variáveis locais e setorializadas.

A professora Ermínia Maricato (2000) exemplifica a questão de um “problema” urbano “conveniente” para alguns, a partir da questão das áreas moradias ilegais e precárias. Mesmo que considerados pelo discurso hegemônico como uma “situação adversa” no sistema imobiliário capitalista e fora de seu projeto de desenvolvimento, tal situação é na verdade criada e mantida dentro da lógica do próprio sistema, pois seria funcional para a sua reprodução e para a promoção das estratégias daqueles que dela se beneficiam (empresários imobiliários, certos políticos, etc.), como por exemplo os membros do legislativo, que

(...) mantém com esse universo uma relação muito funcional, já que anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. (MARICATO, 2000, p. 123).

Logo se as áreas de ocupações ilegais e precárias são interessantes para os agentes hegemônicos, ela será um falso problema, que nunca será resolvido dentro do modelo capitalista tanto pelo Estado, quanto pelos detentores dos meios econômicos, a menos que venha a se tornar importante para a própria reprodução do capital. No atual contexto, a precariedade e ilegalidade são importantes, pelo menos, como amenizadores de pressão social, como barateadores de mão de obra e como mantenedores de currais eleitorais de políticos que buscam atender apenas interesses particulares seus e de seus apadrinhados, geralmente grandes empresários capitalistas que financiam as campanhas eleitorais (o que, como veremos a seguir, não está fora da estratégia de um Estado capitalista burguês), corroborando com a conclusão de que a segregação espacial urbana é criada pelo, e em favor do, próprio modelo de desenvolvimento capitalista.

Vilaça (1986) trás outro exemplo, ainda no contexto da discussão sobre habitação, como no desenvolvimento do modelo capitalista a questão do “déficit habitacional” não é um problema a ser resolvido, ou um “desvio” dentro do sistema, mas sim um processo desencadeado a partir de estratégias que tem como alguns dos objetivos específicos a criação de escassez e a redução do custo de reprodução da força de trabalho:

(...) o capitalismo precisa de escassez para sobreviver. A escassez precisa ser produzida e controlada na sociedade capitalista, pois sem ela o mercado não funcionaria enquanto mecanismo fixador de preços. O capitalismo precisa criar permanentemente a escassez para poder haver concorrência, sem a qual ele também não sobreviveria. A escassez não precisa necessariamente ser criada entre as classes mais pobres, mas ela também é criada nessas classes, fazendo inclusive parte da manutenção do chamado exército de reserva e sendo um dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho. (...) Quanto menos riqueza social for gasto para vestir, alimentar, cuidar da saúde e abrigar o trabalhador, tanto maior a parcela dessa mesma riqueza sobrar para entrar no circuito da acumulação gerando lucros. O valor da parcela de riqueza social despendida para sustentar e reproduzir o trabalhador, para a reprodução da força de trabalho, é o chamado “custo de reprodução da força de trabalho”. Grande parte deste custo é pago com o salário do trabalhador, de maneira que quanto mais alto seu padrão de vida, inclusive o padrão de habitação, maior terá que ser seu salário. (VILAÇA, 1986, p. 6-7).

O autor demonstra como a escassez da habitação nas cidades capitalistas não deve ser lida como um fenômeno que ocorre a revelia do sistema, mas sim como algo que é produzido pelas ações da classe dominante, juntamente com o Estado, dentro de uma estratégia que objetiva, entre outras coisas, manter a reprodução da força de trabalho em patamares que

permitam maior acumulação. O alto custo da força de trabalho é uma das barreiras a ser batida dentro desse modelo de desenvolvimento capitalista e essa é apenas uma das diversas estratégias que tem por fim este mesmo objetivo. Outro importante fator é a materialização espacial deste processo, uma vez que diversas áreas de risco social e de moradias precárias são criadas a partir deste fenômeno.

Outro exemplo pode ser visto a partir da discussão sobre pobreza urbana. Milton Santos (2009) critica discursos que, verdadeiramente ou não, tentam dissertar acerca do tema a partir de uma perspectiva limitada ao “aparente”, que não buscam explicar a realidade da pobreza urbana a partir de suas múltiplas variáveis:

Há também um grupo de estudiosos cujo verbalismo rigoroso, como poderia ser chamado, permiti-lhes discorrer com inteligência a respeito de questões superficiais, sem ir ao âmago do problema. (...) Há muitas maneiras de esquivar-se ao problema da pobreza, seja tratando o assunto como uma questão isolada, seja ignorando que a sociedade é dividida em classe. Existem também formas mais sutis de encobrir a realidade. Já não se procurou fazer uma distinção entre “favelas da esperança” e “favelas do desespero”? **Já não se afirmou que o pobre pode melhorar sua situação através do esforço individual**, da iniciativa pessoal ou da educação? É dessa maneira que se alimenta a esperança da mobilidade ascendente, justificando, ao mesmo tempo, a sociedade competitiva. **Assim a pobreza é considerada apenas como uma situação transitória, um estágio necessário na mobilidade social, evitando-se procurar idéias para mudar esse estado das coisas.** A pobreza deve ser tolerada como “inerente às agruras do crescimento econômico” (...). (SANTOS, 2009, p. 20-21. Grifo nosso).

Explicações parciais acerca da pobreza urbana, como aquelas que a transforma em um problema que tem explicação e “solução” em si mesma ou que a dizem como um mal necessário dividem as opiniões dos agentes que trabalham no poder público ou mesmo aquelas que trabalham nas universidades. Nesse contexto temos o exemplo, dado por Santos (2009), dos discursos que afirmam que esta

(...) “Crise urbana” seria o resultado da explosão demográfica, responsável pelas migrações que contribuem para o agravamento dessa crise. A falta de empregos seria a consequência da “pressão demográfica”, e responsável ao mesmo tempo pela manutenção da economia não moderna ou tradicional, considerada como obstáculo à modernização. Entre os que apóiam essa análise encontram-se aqueles que aderiram à teoria dualista e seus múltiplos disfarces. (...) É fácil igualmente perder-se na discussão das circunstâncias que envolvem o comportamento dos pobres – serão porventura conformistas ou não conformistas, conservadores ou revolucionários? – enquanto os aspectos centrais da questão são contornados.

Essas duas abordagens – uma que procura evitar o problema da pobreza e outra que seleciona certos aspectos da realidade – estão se transformando em *slogans* multiplicados pelos meios de comunicação de massa. E como as teorias são incoerentes, é muito mais simples impor uma forma de planejamento que não conduz a nada.

(...) Impostos assim à opinião pública, os mitos também não deixam de influenciar os investigadores sociais; e aqueles que desejam orientar-se para

uma visão mais global do fenômeno da pobreza, com frequência, se sentem impotentes e se desiludem. (SANTOS, 2009, p. 21)

Assim o “problema” é reduzido a uma explicação simplista, o que gera propostas de soluções também simplistas, que nunca chegarão ao âmago da questão, seja por estratégia ou por ignorância, contribuindo para a manutenção do *status quo* e para a não elucidação da questão de forma prática e funcional.

Se a pobreza urbana, e também a rural, não for entendida como uma condição crucial para o desenvolvimento do capitalismo, algo intrínseco ao sistema, e for tratada apenas como um problema quantitativo, ligada apenas a uma má distribuição “inocente” de recursos, não será possível pensar em soluções que transformem o estado das coisas verdadeiramente, seja através do planejamento e da gestão, seja através da pesquisa acadêmica.

1.5 Ordenamento Territorial, Planejamento e Gestão Urbanos.

a) Ordenamento Territorial

Diante do exposto, considerando a multiterritorialidade somada à intensa desigualdade, contradição e os consequentes conflitos, inerentes ao espaço urbano(re)produzido no sistema capitalista, evidencia-se a necessidade de um ordenamento territorial(OT) que vise a mediação das relações sociais de poder e, conseqüentemente, dos diferentes usos dos territórios, para fins de justiça social. Entretanto, a literatura acerca da problemática do Ordenamento Territorial trabalha com diversas vertentes, algumas vistas a seguir.

Para Moraes (2005), Ordenamento Territorial está intrinsecamente ligado ao Estado, enquanto o maior detentor dos meios para realizar tal processo, tendo como objetivo a articulação das diversas políticas públicas em uma base territorial de um estado nacional, recortado em regiões estratégicas, visando o “desenvolvimento”. Essa visão, considerando principalmente a exclusividade de atuação em escala regional, parece ser o conceito assumido pelo governo federal brasileiro e, portanto, também pelo Ministério das Cidades, entretanto alguns aspectos de abordagens de outros autores também estão presentes na política de OT brasileira, como Ruckert (2005) e Santos (2005), que são mais cautelosos em definir OT, demonstrando que este é atualmente um conceito ainda em consolidação, “polissêmico”, mas buscam fazer alguma caracterização do processo, porém todas elas envolvem, em algum nível, as escalas nacional-regional como área de atuação do OT, a mediação do uso do solo no território nacional, o Estado como agente ordenador e o desenvolvimento como um dos objetivos.

Entretanto, considerando que “territórios” podem ser encontrados nas mais diversas escalas, (re)produzidos pelos mais diversos agentes sociais e culminando, assim, na multiterritorialidade, pode parecer leviano desconsiderar estas características ao trabalhar a categoria “ordenamento territorial”, engessando-a em determinadas escalas e considerando-a apenas a partir de um sujeito, o Estado, que tem um papel importante na produção territorial, mas não detém, o monopólio deste processo. Não se pode despir o ordenamento territorial das características inerentes aos territórios e aos processos territoriais.

Em suma, ordenamento territorial é considerado neste dissertar como um processo que tem por fim buscar uma *ordem territorial*, enquanto a mediação de múltiplas territorialidades, a partir da mediação das relações sociais e, conseqüentemente, dos usos dos territórios, visando objetivos definidos e de forma diretamente democrática e participativa, sem unilateralidade por parte dos mediadores.

O autor do presente trabalho defende o OT como aquele que tem por meta final equalizar as possibilidades de todos os agentes sociais se reproduzirem de forma satisfatória, com justiça social, autonomia e qualidade de vida, a partir de uma “ordem” que busque superar as contradições socioespaciais e também possibilitar que os múltiplos agentes pratiquem os múltiplos usos dos territórios com equidade e justiça. Neste patamar, firmamos novamente a importância de se ter clareza das causas essenciais dos conflitos intra e interterritoriais, sob pena de se executar ações paliativas e ineficazes para a resolução dos mesmos, o que pode ocorrer tanto por descuido ou como parte de uma estratégia de manutenção *dostatus quo*.

Assim, a complexidade do espaço urbano capitalista moderno, enquanto sua intensa multiterritorialidade e sua alta concentração territorial, demanda um ordenamento territorial que abarque a multiplicidade de agentes, estratégias, ações, usos do solo, etc. considerando suas contradições e desigualdades assim como os demais processos derivados das estratégias das elites globais, nacionais, regionais e locais. O ordenamento territorial urbano tem como importantes processos o planejamento e a gestão urbanos engendrados principalmente pelo poder público municipal.

b) Planejamento e Gestão Urbanos

Falar em planejamento e gestão urbanos, considerando seus instrumentos, objetivos, concepções e teorias, é abordar um tema polissêmico, pois não existe “o planejamento” *per se*, mas sim uma miríade de abordagens que atendem pela mesma alcunha. Logo, fazer uma

discussão acerca do tema sem nenhuma referência sobre qual abordagem (ou quais abordagens) está sendo trabalhada padeceria de um grave problema de ambiguidade.

Souza (2010) faz uma ampla discussão acerca do tema do planejamento e da gestão urbanos e propõe uma tipologia a partir das diferentes abordagens acerca da temática (comentadas a seguir). O autor discute no início da obra os próprios conceitos de planejamento e gestão, considerados erroneamente por muitos profissionais e acadêmicos como sinônimos ou mesmo como processos com diferentes graus de pertinência. Entretanto, o autor defende que ambos são conceitos que abordam atividades diferentes, porém complementares, sendo, assim, etapas diferenciadas de um mesmo processo:

(...) A pretendida (não por todos, felizmente) substituição do planejamento por gestão baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintas* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, a gestão remete ao presente: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (SOUZA, 2010, p 46).

Logo, o planejamento refere-se às decisões de ações que serão efetuadas em um futuro, seja ele próximo ou distante, enquanto que a gestão refere-se às ações feitas no presente, consideradas as decisões do planejamento, como, por exemplo, a ponderação dos cenários elaborados previamente, adaptando o curso às situações que não foram previstas. Não considera-se nesta “dupla” um conceito mais importante que o outro, pois ambos devem ser praticados de forma uníssona.

As atividades de planejar e gerir objetivam, em diferentes tempos, a superação de barreiras ou mesmo potencialização de benefícios, a partir de objetivos previamente estabelecidos. Tais objetivos estão relacionados com os interesses e estratégias dos agentes que praticam o planejamento e a gestão (ou, pelo menos em teoria, daqueles que estes representam) e com o contexto socioespacial no qual estão inseridos. Em outras palavras: o ato de planejar (e posteriormente gerir) já denota uma intenção sobre algo, já que é um processo extremamente relacionado com os objetivos dos agentes que o praticam.

No contexto do espaço urbano, o planejamento e a gestão estarão relacionados com os interesses dos agentes planejadores e gestores para com a (re)produção espaço na cidade, a partir de um modelo de *desenvolvimento urbano* – o objetivo final do planejamento e da gestão urbanos – que abarcaria os objetivos a serem alcançados. Pensar em desenvolvimento implica em planejar e gerir o espaço (e vice e versa), seja ele urbano ou rural, uma vez que este é uma variável *sine qua non* na reprodução social (SOUZA, 2010). Discussões acerca de planejamento se mostram atreladas também na discussão sobre desenvolvimento em Santos (2009 e 2012b), que tem uma posição mais cautelosa com relação a prática planejadora, que até então (na década de 1970, década de produção da obra) era relacionada sempre com o planejamento regulatório de cunho capitalista estadista, alvo de severas críticas por parte de diversos autores materialistas dialéticos. (SOUZA, 2010).

Entretanto, o termo “desenvolvimento” também deve ser alvo de desambiguação, não podendo ser utilizado de forma leviana, sem uma discussão, ainda que rápida, sobre qual abordagem está sendo empregada, apesar de não ser algo tão evidente e fácil de fazer quanto alguns podem pensar, uma vez que o discurso pautado no senso comum tende a tratá-lo como uma “unanimidade” ou mesmo um processo de entendimento implícito, já dado. A questão é também que não há unanimidade no uso da palavra, seja na pesquisa acadêmica ou no cotidiano do senso comum.

Longe de almejar discutir os diversos conceitos de desenvolvimento abordado pelas ciências, principalmente a partir dos anos 1950, o objetivo é apontar a que este texto se refere quando se fala em *desenvolvimento*. Desenvolvimento, aqui considerado no contexto das ciências sociais, não significa o mesmo que “crescimento” (do PIB, demográfico, da malha urbana, etc.), desenvolver, em poucas palavras, seria um *processo de transformar positivamente algo, a partir da superação de problemas que atrapalham, ou mesmo inviabilizam, um determinado objetivo*. “Transformação” remete a movimento e “positivo” está no sentido de que tal movimento foi em direção ao fim proposto, e não ao contrário. Assim, em outras palavras, desenvolvimento seria uma mudança positiva em direção a um fim pré determinado, significando que todo desenvolvimento está atrelado a objetivos e estratégias formuladas previamente, a partir de um plano ou modelo de desenvolvimento.

Estratégias e objetivos são traçados por agentes sociais, sejam eles individuais ou grupos, o que leva a conclusão que agentes com diferentes objetivos formulam diferentes modelos de desenvolvimento, sejam estes produzidos a partir de ideias completamente novas ou mesmo a partir de diretrizes ligadas a um modelo de desenvolvimento “global”, como, por exemplo, o modelo de desenvolvimento capitalista. A capacidade de um ou de outro agente

pôr em prática seu modelo de desenvolvimento depende de sua capacidade de intervenção política em uma sociedade. Assim, na sociedade capitalista, a classe hegemônica detentora dos meios de produção tem mais recursos, sejam eles políticos, econômicos, sociais, etc., para pôr em prática seu(s) próprio(s) modelo(s), em detrimento de modelos que beneficiariam principalmente as demais classes com recursos menores.

Entretanto, como dito anteriormente, o capitalismo se desenvolveu a partir de vários modelos específicos de desenvolvimento no século XX, como, por exemplo, os modelos keynesiano e, mais recentemente, o neoliberal, cada um com suas próprias estratégias e objetivos específicos, o que resultaram em diferentes abordagens acerca do planejamento e gestão urbanos sob o viés capitalista.

O modelo de desenvolvimento keynesiano que “(...) teria por missão criar as condições para a sobrevivência do sistema a longo prazo – mesmo que para isso, fosse necessário, algumas vezes, ir contra os interesses *imediatos* de alguns capitalistas ou mesmo frações inteiras da classe capitalista” (SOUZA, 2010, p. 28), endossou um estilo de planejamento baseado no intervencionismo e no regulacionismo estatal, conhecido como “Planejamento Regulatório”.

O planejamento regulatório seria, segundo o conceito apontado por Souza (2010) – baseado em autores ingleses – “(...) o Estado fazendo pleno uso dos seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra (...)” (p. 124). Este estilo de planejamento foi desdobrado em duas abordagens pelo supracitado autor: O *planejamento físico territorial clássico*, muito influenciado do urbanismo modernista, e o *planejamento sistêmico*, embasado principalmente na teoria dos sistemas.

Ambas as abordagens tem como meta a modernização da cidade, entendida como a base elementar para a superação dos problemas urbanos, a partir de uma *racionalidade instrumental* – que se debruça sobre os meios necessários para se atingir um determinado fim pré estabelecido e não questionado. As principais diferenças entre ambos são: no planejamento físico territorial clássico a preocupação é exclusiva com a intervenção física na organização dos objetos geográficos da cidade, entendidos a parte de outras dimensões da realidade social, resultando em um planejamento completamente apriorístico, onde as transformações são planejadas independentemente da realidade concreta, baseadas em um ideal pré formulado a partir das “ideias-força de ordem e racionalidade” (SOUZA, 2010. p. 131) resultando também em zoneamentos de uso do solo pautados em uma separação funcional, enquanto o planejamento sistêmico não é estritamente “físico territorial” e é bem menos apriorístico, apesar de manter a via positivista. (SOUZA, 2010).

A crítica ao modelo regulatório de planejamento também seria feita pelos intelectuais defensores do capitalismo, porém a partir de uma prática mercadofila, que propunham a substituição do planejamento regulatório por uma prática planejadora pautadas em ideais capitalistas liberais, voltados a atender as premissas do mercado, com menos intervencionismo estatal.

Sobre isso Souza (2010) comenta:

Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de “desenvolvimento” baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos (neo)liberais; avolumam-se então, os clamores por um “Estado mínimo” e por maior confiança no “mercado livre”. (p. 30).

Assim seriam produzidas abordagens do planejamento urbano pautadas na crítica ao modelo regulatório a partir de um viés que o autor chama de “conservador”, pois buscaria mudar o plano de ação político e os objetivos imediatos do desenvolvimento urbano conservando o *status quo* capitalista e o objetivo principal (o de reproduzir o sistema capitalista), elegendo e popularizando o termo gestão em detrimento do planejamento, já que

(...) A gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento “forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo”. (SOUZA, 2010, p. 31)

A partir desta perspectiva o atendimento das necessidades imediatas do mercado seriam o foco do planejamento e, principalmente, da gestão urbanos. O Estado (agente planejador e gestor do espaço urbano) seria apenas um indutor da modernização da cidade, necessária para a promoção do desenvolvimento econômico, a partir da satisfação das demandas do mercado e do capital privado por infraestrutura urbana (e também de superestruturas) na medida em que elas ocorrerem. Para estas abordagens de planejamento e gestão urbanos Souza (2010) chama de *Perspectivas Mercadofilas*, que se iniciam a partir da década de 1970 e ganham muita força na década seguinte, onde se enquadram três subtipos: o *Trend Planning*, o *Leverage Planning* e o *Private-Management Planning*:

O planejamento subordinado às tendências do mercado [*Trend Planning*] limita-se, como o próprio nome indica, a acompanhar as tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar controlar e disciplinar

aquele. O planejamento de facilitação [*Leverage Planning*] representa um grau a mais na escala da mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infraestrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas. Quanto ao planejamento de administração privada [*Private-Management Planning*], ele deve ser nome ao fato de incorporar os próprios métodos e a experiência da iniciativa privada, enfatizando parcerias público/privado. No limite, trata-se de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tida como mais eficiente (onde, todavia, não abre mão de generosos subsídios estatais...). (SOUZA, 2010, p. 32).

Essa abordagem é pautada no já discutido *empresarialismo*, tendo também como força motriz o desenvolvimento urbano a partir da modernização da cidade, porém privilegiando o setor empresarial, não sendo estritamente físico territorial e partindo da realidade, porém considerando a sociedade a partir de um modelo darwinista social, alvo de severas críticas por parte de autores que propunham uma alternativa crítica para os estudos da temática urbana a partir da década de 1970, como H. Lefebvre e D. Harvey, que abordavam os limites das análises idealistas e darwinistas acerca da cidade, caros a sociologia culturalista e a sociologia da Escola de Chicago, respectivamente, que influenciaram (e ainda influenciam) a prática e a teoria que respaldam tal estilo de planejamento. (SOUZA, 2010). Ambos os modelos de análise da realidade urbana criticados

Reduziam os conflitos sociais a uma competição entre indivíduos, em analogia com as ideias biológico-evolucionistas de “luta pela vida” e “sobrevivência do mais forte”, subestimando a existência dos condicionamentos impostos pelas contradições de classe e recusando uma interpretação dos conflitos também enquanto lutas de classes. (SOUZA, 2010, p. 26).

Segundo o autor tais modelos contribuíram para respaldar práticas de manutenção dos *status quo* capitalista, como o por exemplo a abordagem mercadofila, resultando também na criação de instrumentos que contribuiriam nesta perspectiva de desenvolver a cidade a partir das necessidades do capital.

Seguindo um grau menor de mercadofilia, porém ainda amarrados aos ideais de modernização e desenvolvimento capitalista, ou seja, longe de abandonar uma concepção conservadora acerca do *status quo*, encontram-se as abordagens do *New Urbanism*, que surgiu no final da década de 1980 tendo como base o modelo pós modernista e buscando alternativas para um desenvolvimento da cidade capitalista com algum grau de atendimento a “valores comunitários” (SOUZA, 2010, p. 143), o *Planejamento Comunicativo/Colaborativo* – que considera a racionalidade comunicativa como a solução para os conflitos entre grupos sociais,

porém sem questionar o desenvolvimento urbano a partir dos ideais de modernização capitalista, e o *Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ecológico*, que trás para esfera do planejamento urbano a temática ambientalista pautada nos ideais das discussões em torno do *desenvolvimento sustentável*, que ganhou força a partir da década de 1980, apesar do relativo avanço com relação às demais abordagens, ao trazer para o bojo do planejamento urbano a discussão da degradação ambiental como uma questão importante, isto é feito de forma acrítica com relação ao modelo civilizatório capitalista, o verdadeiro cerne dos problemas ambientais. (SOUZA, 2010).

No âmbito das abordagens de planejamento e gestão urbanos que tem como meta a justiça social estão os *planejamento rawlsiano* e o *planejamento e gestão urbanos sociais-reformista*. Estas abordagens avançam na proposta do planejamento (e gestão) urbano que considera as desigualdades como um obstáculo a um verdadeiro bem estar social, indo contra a noção de igualdade liberalista, baseada no meritocracismo radical; a segunda avança ainda mais, pautada nos ideais do movimento nacional de *reforma urbana* – do final da década de 1980 – caracterizada como

(...) Um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2010. p. 158).

Entretanto a sua prática planejadora tornou-se demasiadamente preocupada com a elaboração dos planos diretores como “a” via para se alcançar os objetivos da reforma urbana. Outras críticas mais específicas que são feitas por Souza (2010) em sua obra com relação a essas abordagens, entretanto as mais gerais relatam que elas não chegam à raiz dos problemas, como, por exemplo, o não questionamento do modelo civilizatório capitalista e nem os limites da democracia representativa para se obter justiça social concretamente. (SOUZA, 2010).

A oitava e última abordagem de planejamento e gestão urbanos tipificada por Souza (2010) é aquela que ele próprio defende e que este trabalho elege como foco e referência direta: o *Planejamento e Gestão Urbanos Autonomistas*, inspirada na filosofia política de CorneliusCastoriadis, tendo como objetivo central a garantia de autonomia individual e coletiva aos agentes sociais, com justiça social e qualidade de vida, que são as metas do modelo de desenvolvimento socioespacial, também proposto pelo supracitado autor. Assim, Souza (2010) fecha sua tipologia das abordagens de planejamento e gestão urbanos, com nove tipos de planejamento baseados em oito variáveis centrais: Ideia-força central, filiação estética, Escopo, Grau de Interdisciplinariedade, permeabilidade frente a realidade, grau de

abertura para com a participação popular, atitude em face do mercado e referencial político filosófico (este último relacionado diretamente com “submodelos” de desenvolvimento).

A abordagem autonomista de planejamento e gestão urbanos, acatada neste trabalho, refere-se aquela cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano pautado no modelo de *desenvolvimento socioespacial* (SOUZA, 2010). Este modelo de desenvolvimento não objetiva em primeira instância a esfera econômica⁸ e nem tem como meta a modernização da cidade (em sentido capitalista e ocidental), mas busca uma mudança socioespacial positiva, a partir da melhoria da *qualidade de vida*, com *justiça social*, que finalize na geração de *autonomia*⁹. Em outras palavras, o planejamento e a gestão urbanos de base autonomista tem como objetivo o *desenvolvimento socioespacial* do espaço urbano, gerador de autonomia individual e coletiva a partir da superação de fatores de *injustiça social*, tanto materiais quanto imateriais, e a melhoria da *qualidade de vida* urbana. Sobre isso Souza comenta:

A autonomia é tratada como o parâmetro subordinador do desenvolvimento socioespacial, ao passo que justiça social e qualidade de vida são considerados parâmetros subordinados. Assim, ao mesmo tempo em que se pode entender o desenvolvimento urbano como o objetivo fundamental e intrinsecamente relevante do planejamento e da gestão urbanos, mais justiça social e uma melhor qualidade de vida, que são os dois grandes objetivos intrinsecamente relevantes derivados daquele objetivo fundamental, são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados ao parâmetro essencial do desenvolvimento urbano – autonomia individual e coletiva. (SOUZA, 2010, p. 76)

O autor propõe que o desenvolvimento deve ser medido a partir da autonomia, individual e coletiva, que condiciona os conceitos de qualidade de vida e de justiça social, seus objetivos principais. Assim, a justiça social e a qualidade de vida, do e no espaço urbano,

⁸ A eficiência econômica deve ser um “meio a serviço da melhoria da justiça sócia e qualidade de vida” (SOUZA, 2010, p. 71) e não um fim, o objetivo não deve ser o desenvolvimento econômico, já está claro que apenas este não garante um desenvolvimento social, ou melhor, socioespacial (SOUZA, 2010). Assim como também buscamos superar a visão de desenvolvimento urbano apenas como expansão da área e da complexidade do tecido urbano.

⁹ Concordamos com os conceitos de *qualidade de vida*, *justiça social* e *autonomia*, baseados nas ideias de Souza (2010): *Qualidade de vida* refere-se ao atendimento das necessidades básicas e não básicas, materiais e imateriais, da população. *Justiça social*, referindo-se ao espaço urbano, é, em poucas palavras, o acesso garantido concretamente (e não apenas no campo das leis) aos equipamentos culturais urbanos para todos, considerando as desigualdades específicas dos sujeitos para lhes garantir meios de ter acesso às oportunidades de forma igual aos demais. Esses dois conceitos devem ser concebidos de forma indissociável, ambos os conceitos, qualidade de vida e justiça social, tem a mesma importância para o desenvolvimento socioespacial, que deve ser “medido” a partir da *Autonomia*, dividida em dois conceitos interdependentes: a *autonomia individual*, que é a liberdade e garantia concreta (material e imaterial) para o indivíduo planejar, agir e ser a partir de sua própria reflexão crítica, através de “(...) condições favoráveis, [psicológica e intelectualmente], e de instrumentos sociais que garantam uma igualdade efetiva de oportunidades para todos os indivíduos (...)” (SOUZA, 2010, p. 64-65) ao mesmo tempo em que considere a possibilidade de satisfação das próprias necessidades sem ferir a liberdade básica do outro, e a *autonomia coletiva*, possibilitada a partir de “Instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e a possibilidade do pensamento crítico(...) e a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos dispostos a encarnar e defender tais instituições” (SOUZA, 2010, p. 65).

devem ser objetivados a partir da aquisição de autonomia pelos agentes sociais. Em leitura última, os três são fenômenos que devem ocorrer ao mesmo tempo, buscados em conjunto, com a contribuição direta do planejamento e da gestão urbanas.

Em função dos parâmetros/objetivos do desenvolvimento (socioespacial) urbano estarem relacionados a diferentes esferas da realidade social e serem conceitos abstratos, o autor propõe a utilização de *parâmetros subordinados específicos* e as *adaptações singularizantes dos parâmetros particulares*:

Acresce que, uma vez que justiça social e qualidade de vida acham-se vinculadas a diferentes esferas (a justiça social está relacionada com a esfera pública, ao passo que a qualidade de vida remete, inicialmente, à esfera privada), é preciso identificar duas classes de parâmetros subordinados particulares. Exemplos de **parâmetros subordinados particulares associados à justiça social** podem ser o **nível de segregação residencial**, o **grau de desigualdade sócio econômica** e o **grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios relevantes**. Exemplos de **parâmetros subordinados particulares associados à qualidade de vida** são aqueles relativos à **satisfação individual** no que se refere à **educação**, a **saúde** e a **moradia**. Dando um passo à diante, podem e devem ser produzidos **adaptações singularizantes dos parâmetros particulares**. Elas constituem uma especificação, conforme as circunstâncias temporais e espaciais dos parâmetros subordinados particulares. (SOUZA, 2010, p. 67-68. Grifo nosso)

Desta forma

(...) tanto os parâmetros particulares quanto, sobretudo, as adaptações singularizantes **não deverão ser especificados a revelia dos sentimentos, dos valores e das expectativas dos cidadãos**. Assim como é possível para o pesquisador em um nível de elevada abstração, refletir sobre as necessidades básicas de uma coletividade a partir de seus conhecimentos empíricos acumulados sobre o modo de vida e os problemas de sua sociedade, conquanto não seja eticamente admissível que ele pretenda definir as necessidades concretas de qual ou qual grupo em lugar dos próprios interessados (...). (SOUZA, 2010, p. 72, Grifo nosso)

Os parâmetros subordinados particulares são uma tentativa de transpor os conceitos de qualidade de vida e de justiça social da dimensão abstrata, ou relativa, para a realidade concreta, com o objetivo de traduzi-los em aspectos da realidade socioespacial que tanto os planejadores/gestores possam observar e medir quanto a população local de um modo geral, alvo direto dessas transformações, possam perceber em seu cotidiano. As *adaptações singularizantes dos parâmetros particulares* são assim chamadas por adaptarem os parâmetros particulares para as particularidades temporais, contextos históricos, e espaciais, diferentes localidades. Em outras palavras, enquanto os parâmetros particulares são o objetivo (*o que fazer* para a obtenção de qualidade de vida, por exemplo), as adaptações singularizantes consideram os meios para intervenção (*como fazer, de que forma*) a partir das

especificidades de cada época e/ou lugar. No *Quadro 1* temos exemplo de uma definição de parâmetros particulares de qualidade de vida.

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis consequências da não-satisfação
1. Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para a atividades corporais, locais para prática de esportes e brincadeiras.	Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade face a doenças, insônia estresse, depressão.
2. Privacidade 3. Segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos	Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia
4. Funcionalidade 5. Ordem	Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia
6. Comunicação 7. Apropriação 8. Participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação
9. Estética 10. Criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo

Quadro 1 - Parâmetros de qualidade de vida urbana. Fonte: Souza (2010).

Outro ponto que nos chama a atenção no discurso do autor é a preocupação com a participação popular nas decisões desses parâmetros e adaptações, não só como um fator ético, mas também como um parâmetro de justiça social. Isso nos remete para outra questão: quem deve fazer o planejamento e a gestão urbanos? Uma resposta comum é de que esta é uma função que cabe aos arquitetos e aos urbanistas dentro de um órgão do Estado, entretanto deve-se entender que eles são alguns dos planejadores/gestores do espaço urbano, e não “os” planejadores/gestores, e também que o Estado não é o único agente que planejador (e gestor), uma vez que o planejamento e a gestão urbanos são atividades que não são praticadas, e nem devem ser, apenas por ele e nem por um grupo de técnicos “iluminados” a partir de um racionalismo e tecnicismo (seja de direita ou de esquerda) que os determina como os detentores das melhores respostas para todos os problemas por eles próprios identificados, sob pena de se ter uma prática que desconsidera os múltiplos fatores determinantes na (re)produção do espaço, em favor de explicações simplistas que tendem a gerar soluções também simplistas para problemas notadamente mais complexos, já que, com as palavras de Souza (2010):

(...) A cidade, produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses e significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo (ainda que seja um condicionante crucial nas modernas sociedades capitalistas. (p. 52).

O autor reforça a alta capacidade de intervenção do Estado no contexto de planejamento e gestão urbanos, principalmente na sociedade capitalista, mas sem elegê-lo como o único agente capaz e nem o mais importante, já que ele não tem o pleno controle sobre as ações dos demais agentes, nem sobre os múltiplos fatores que compõem a realidade do espaço urbano e, principalmente, não é um agente neutro. Entretanto, muitos discursos assumem que há falta de planejamento (e gestão) urbano quando a atividade do Estado parece insuficiente, já que, neste caso, a cidade estaria a mercê de uma reprodução “espontânea”, sem nenhum controle. Entretanto:

A autocriação da realidade social (sócio-espacial), evidentemente, não é sinônimo de “pura espontaneidade; o poder da vontade e a ação premeditada (não só por parte do estado, mas também de grupos específicos diretamente, ou mesmo em outro contexto político-social hipotético, dos cidadãos autogeridos), nunca estão ausentes. Uma visão mais abrangente e flexível do papel do planejamento, que faça justiça à complexidade dos quadros de ação sócio-espaciais concretos, deve desembocar em uma perspectiva que relativize o próprio dualismo, tão usual quanto simplista, entre o “espontâneo” e o “planejado” nos processos de produção do espaço social: espontâneo e planejado interagem o tempo todo de maneira nada simples; aquilo que parece, à primeira vista, totalmente espontâneo, se revela, quando olhando mais detidamente, fruto de uma plethora de ações dispersas, muitíssimas delas deliberadas e não poucas formalmente programadas, que criam uma sinergia. (SOUZA, 2010, p. 52).

Esse discurso do autor corrobora com a ênfase dada até aqui nos processos que a primeira vista parecem espontâneos, “consequências” de diversas ações que ocorrem sem nenhuma preparação por parte de qualquer agente (ou mesmo contra a sua vontade), mas que a partir de uma análise mais criteriosa se demonstram como parte de um planejamento pensado criteriosamente por alguns deles, ainda que em detrimentos da maioria dos demais. Assim os diversos agentes produtores do espaço urbano praticariam o planejamento e a gestão deste espaço, com impactos maiores ou menores, com o objetivo de derrubar as barreiras que impedem, ou dificultam, a promoção de suas estratégias.

No que se refere aos profissionais envolvidos, a interdisciplinaridade se mostra “mais” do que uma necessidade em um planejamento e gestão urbano legítimo, uma vez que essa não é uma prática que cabe somente a arquitetos e urbanistas, que se debruçam principalmente

sobre uma intervenção da dimensão física do espaço, pois planejamento e gestão urbano não é sinônimo de urbanismo, mesmo que este último seja importante e esteja inserido no primeiro. Nesse sentido, para planejar e gerir o espaço urbano, uma entidade socioespacial complexa (SOUZA, 2003), é necessária uma intervenção que não seja meramente “físico territorial”, mas sim “social abrangente” (SOUZA, 2010), a partir do trabalho de uma equipe interdisciplinar dotada de cientistas sociais tais como: sociólogos, historiadores, geógrafos, economistas, etc), profissionais do direito, arquitetos, urbanistas e etc. Todos em um trabalho de “cooperação intensa e coordenada” (SOUZA, 2010), sem rivalidades ou atividades isoladas, fugindo de um fracionamento disciplinar do planejamento e da gestão urbanos. Sobre o trabalho interdisciplinar do geógrafo, dos arquitetos e dos cientistas sociais em geral, Souza comenta:

Nenhuma das disciplinas sustentadas pela divisão do trabalho acadêmico em vigor, de cunho positivista, e a qual se baseia em um esquadramento da realidade social concreta em partes (“estruturas”, “subsistemas” etc.) pretendidamente autônomas (economia, política, cultura, espaço, história), consegue dar conta dos processos e fatores que explicam a transformação das relações sociais e a produção do espaço social, sobretudo no caso de um ambiente complexo como o urbano. Todas as ciências sociais, mais a arquitetura, devem prestar sua colaboração. No caso *sui generis* da geografia, sua ambiguidade enquanto única ciência social que, nos marcos dessa divisão do trabalho acadêmico, desde o começo e de modo inarredável, incorpora também um polo epistemológico das ciências naturais (...), pode ser um trunfo, e não um fardo, como costuma ser sentida por muitos geógrafos urbanos. (SOUZA, 2010, p. 100-101)

Nesse contexto a geografia se mostra como uma disciplina chave, já que ela abarca processos antrópicos relacionando-os com os processos não antrópicos, culminando em uma abordagem do espaço que busca compreender a sociedade a partir da relação entre a produção da sua materialidade com a reprodução da própria sociedade, se mostra como um grande benefício para a prática do planejamento e da gestão, uma vez que este profissional pode atuar a partir de uma visão integrada da (re)produção espacial urbana, tanto da sua esfera social quanto da sua esfera sua não antrópica.

Uma questão importante é que os profissionais devem basear seu trabalho pautados em uma pesquisa prévia da realidade onde vão intervir, considerando suas múltiplas dimensões a partir de uma relação dialética, o que Souza (2010) chama de “pesquisa básica”, para então iniciarem seus trabalhos a partir disso. O planejamento e gestão urbana não podem ser praticados a partir de uma visão tecnicista e puramente racional, os profissionais devem estar aptos a considerar a cidade como produto da dinâmica socioespacial e não como um produto forjado a partir de suas pranchetas. Isso remete a outra questão, que é superar uma visão de

que a realidade, principalmente a do espaço urbano, é um “caos”, fruto da pura espontaneidade, que deve ser “ordenado” e “disciplinado” pelo profissional técnico particular ou sob a égide do Estado.

Um argumento utilizado pelo discurso tecnicista racional para desqualificar a participação popular nos instrumentos de decisão mais importantes, levantado tanto para qualificar um “discurso competente”, quanto como parte da retórica em favor da democracia representativa, é o de que o cidadão “comum” supostamente não tem capacidade de tomar tais decisões, ou as tomariam de forma errada, pois dificilmente reconheceriam as suas próprias prioridades, geralmente colocando “futilidades” ou elementos não importantes em primeiro lugar e assim desperdiçariam recursos de toda a ordem. Entretanto é importante ressaltar que isso não é verdade, uma vez que ninguém melhor que a própria população, que vive, produz e reproduz cotidianamente o espaço urbano, para estabelecer suas próprias demandas e prioridades, enquanto o profissional com conhecimento técnico e científico tem o importante papel de mediar as discussões com relação a instrumentalização e a viabilidade das propostas feitas (SOUZA, 2010).

Com relação tanto a essa suposta incapacidade teórico e prática do cidadão comum assumir a frente do processo de planejamento e gestão urbanos, quanto a sua “possível” falta de interesse em fazê-lo, presente tanto nos discursos tecnicistas e quanto naqueles que defendem o modelo de democracia representativa (não direta), Souza (2010) comenta:

Ora, o que está a se fazer, nesse caso, é confundir causa e efeito: a reprodução (ampliada, graças à instrumentalização da mídia) do desinteresse pela política, ou mesmo da ojeriza pela política, é em si, um produto de uma sociedade heterônima e de uma vida política marcada por intransparência e corrupção, tudo isso induzindo ao escapismo privatista e consumista, à alienação, ao “declínio do homem público” (para recordar a obra de SENNET, 1995). Esse desinteresse e essa ojeriza não são inerentes à vida social, independentemente das circunstâncias históricas – basta ver o exemplo grego clássico! [Também] (...) não se assume que o menor grau de informação da maioria da população é exatamente fruto de uma sociedade heterônoma, na qual se encontra cristalizado e sancionado um acesso brutalmente desigual a informações. Além disso a incapacidade intelectual dos cidadãos comuns é tremendamente exagerada e distorcida: em primeiro lugar, evidências abundam em mostrar que os cidadãos comuns, mesmo pessoas pobres, não são necessariamente estúpidos, sendo, isso sim, comumente capazes de dialogar com técnicos, desde que esses se disponham a um diálogo. Além do mais, conquanto seja natural que não se deverá exigir dos cidadãos comuns com proficiência em todos os assuntos propriamente técnicos, essa é uma falsa questão, pois o que importa é que as pessoas sejam correta e honestamente informadas a respeito de alternativas, custos, etc., de modo que possam decidir a respeito dos fins, dos objetivos. Os técnicos e cientistas são insubstituíveis *enquanto* tais, devendo atuar na qualidade de *consultores* ou *assessores* dos cidadãos (...). (SOUZA, 2010, p. 328-330.)

Vive-se em um modelo de sociedade onde a formação de um cidadão crítico, pensante e com conhecimento suficiente para agir na realidade com certo nível de autonomia, ou seja, a partir de suas próprias ideias, não é, nem “de longe”, uma prioridade. O Estado, mais uma vez, contribui para este processo, já que, na prática, promove em um modelo de educação alienante onde o sujeito não é posto a pensar e refletir sobre a sociedade, mas sim a reproduzir ações preestabelecidas, omitindo os instrumentos e conteúdos que lhe permitam apreender a realidade socioespacial em sua essência e não simplesmente na sua aparência. Além do modelo de educação alienante, existem também os “analgésicos” sociais, as políticas de *pão e circo*, entretenimentos que alienam e que desvia a atenção dos sujeitos das contradições e das desigualdades sociais em que vivem, os desestimulando a serem ativos e a buscarem mais justiça social, qualidade de vida e uma verdadeira autonomia.

A discussão acima ajuda a demonstrar que uma abordagem planejamento e gestão urbanos que se preocupe apenas com a dimensão física do espaço, a partir da forma dos objetos geográficos analisados a partir de sua estética e função, que não seja crítica, interdisciplinar, descentralizada e que tenha como finalidade a ampliação da autonomia individual e coletiva (SOUZA, 2010), não vai, *per se*, levar a transformação do espaço urbano em um espaço para a produção e reprodução da vida, uma cidade para as pessoas. São necessárias concomitantemente ações voltadas para outras esferas da realidade, que não estão ligadas somente a configuração estrutural dos objetos espaciais, como o modelo educação, a organização política e econômica da sociedade e a estrutura institucional do Estado, por exemplo.

Assim, reitera-se que a proposta de Souza (2010) não seja entendida apenas como uma questão de “interesse político” local ou mesmo a criação e aplicação de instrumentos modernos para esse modelo de planejamento e gestão pensado por Souza (2010), ser aplicado nos municípios do Brasil, apesar desses pontos também serem de fato essenciais. A própria estrutura institucional do Estado brasileiro é uma grande barreira para a aplicação de um planejamento e gestão urbanos eficazes nas bases propostas, uma vez que não há uma sinergia entre os níveis estatais (municipal, estadual e federal) tanto na definição das atribuições, quanto na capacidade de gerenciamento, já que também não há uma coerência prática de governança, pois geralmente o nível que detém responsabilidade de planejamento e gestão urbanos, geralmente o municipal, não detém autonomia, ou chega próximo disso, sobre os recursos necessário para tal, ficando a mercê dos repasses dos governos estadual e federal, muita das vezes já engessados, em planos específicos, seja do executivo ou do legislativo. Sobre isso, Rolnik comenta que:

No Brasil, a gestão governamental do território se estrutura em “setores” (tais como habitação, saneamento, transporte, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico, patrimônio público etc.) com seus respectivos marcos regulatórios e burocracias verticalizadas situadas em agências, empresas públicas, autarquias e órgãos de administração direta vinculados às esferas municipal, estadual e federal. A fragmentação institucional, constantemente abordada como responsável pela ineficiência e baixa capacidade gerencial, burocratização excessiva e desordem nas cidades, constitui, na verdade, parte de uma estratégia de maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários fornecedores e provedores e bens e serviços. (ROLNIK, 2009, p. 39)

E continua:

Com possibilidades restritas de acesso a crédito e limitadas receitas próprias, restaram aos municípios as chamadas transferências voluntárias, que ocorrem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, originando-se em processos de seleção conduzidos pelo Executivo (o chamado orçamento programável) ou pelo Legislativo (as emendas parlamentares). Emendas parlamentares são rubricas orçamentárias “carimbadas”, ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. Podem ser coletivas – de bancadas regionais ou estaduais – ou individuais. No caso das emendas individuais, normalmente é prefixado um valor anual por parlamentar, que pode alocar em ações finalísticas de qualquer setor. (ROLNIK, 2009, p. 42)

A estrutura dos poderes e do direcionamento dos recursos, principalmente para a implantação de políticas urbanas, na democracia representativa brasileira favorece o atendimento de demandas individuais, dos próprios parlamentares com políticas eleitoreiras e/ou de seus apadrinhados e patrocinadores, geralmente econômicas, em detrimento do atendimento das demandas da população em geral, que mais precisa do apoio do Estado. Isso ilustra que uma reestruturação não apenas socioeconômica, mas também política, também é necessária para a possibilidade de um planejamento e uma gestão urbanas que realmente tenham como finalidade o desenvolvimento socioespacial da cidade.

CAPÍTULO II

CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO – DISCUSSÃO CONCEITUAL E ACERCA DA MULTIFINALIDADE DO MODELO PROPOSTO PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Uma questão importante ao falar de planejamento e gestão do espaço urbano são seus *instrumentos*. Souza (2010) faz uma discussão bem abrangente sobre os principais instrumentos do planejamento e da gestão, o que não é o nosso objetivo, uma vez que nosso foco nesse trabalho está em apenas um deles. O autor também salienta que estes instrumentos estão geralmente ligados a dimensão “física” do espaço urbano, entretanto chama atenção para o fato essa é apenas uma das suas dimensões.

O autor trabalha com a classificação dos instrumentos em cinco grandes grupos:

- *Informativos*: São aqueles que buscam dar informações relevantes para os diversos agentes modeladores do espaço urbano. Temos por exemplo a divulgação de zonas propícias a investimentos, ou mesmo campanhas informativas sobre determinados benefícios de outros instrumentos.
- *Estimuladores*: são aqueles que buscam estimular ações específicas dentro do espaço urbano, como exemplo de incentivos fiscais e campanhas de mudanças de hábito.
- *Inibidores*: são aqueles que “limitam a margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano” (SOUZA, 2010, p. 218) restringindo e desestimulando certas ações, como a especulação imobiliária por exemplo. Temos o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação como exemplares desse tipo de instrumento
- *Coercitivos*: São aqueles que buscam proibir ou estabelecer limites “(...) legais precisos para atividades dos agentes modeladores” (SOUZA, 2010, p. 218). Exemplificando esse tipo temos os índices urbanísticos (coeficiente de superfície edificada, coeficiente de ocupação do solo, gabarito, recuos e afastamento, e etc.)
- *Outros*: São aqueles cuja intenção “não é propriamente a de influenciar a ação de agentes modeladores do espaço urbano, tendo na verdade, outros objetivos, como a aferição de recursos adicionais” (SOUZA, 2010, p. 219) ou mesmo a viabilização e/ou manutenção de outros instrumentos. Aqui os exemplos são o da contribuição de melhoria, da planta de valores (SOUZA, 2010) e, também, o Cadastro Territorial Multifinalitário. Este último será o objeto de discussão do capítulo II.

Mesmo tendo uma classificação menos específica, esse último grupo está longe de ser o menos importante dos instrumentos do planejamento e da gestão do espaço urbano, tanto é que dentre eles está o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), que sobre a sua importância Souza comenta:

Sem cadastros e plantas de valores atualizados, não apenas a arrecadação de IPTU (“normal” e progressivo no tempo) há de se ver comprometida, mas a aplicação de vários instrumentos será, também, prejudicada, comprometendo objetivos mais ambiciosos em matéria de um planejamento e uma gestão eficientes e progressistas. Exemplos de outros instrumentos cuja aplicação pode não passar de um sonho na ausência de cadastros e plantas de valores atualizados são o “solo criado” e a contribuição de melhoria. Na verdade, cadastros e plantas de valores são coisas tão básicas que, muito mais que impedir ou dificultar a implementação deste ou daquele instrumento específico, a sua ausência ou desatualização dificultam, pura e simplesmente, qualquer planejamento sério e qualquer gestão minimamente eficiente. (SOUZA, 2010, p. 306)

O autor chama a atenção para o Cadastro Territorial Multifinalitário¹⁰ como um instrumento imprescindível para a própria realização do planejamento e da gestão, não concebendo nenhum destes que não o tenha como um instrumento balizador como verdadeiramente eficaz para se alcançar o *desenvolvimento urbano* (SOUZA, 2010).

2.1 - Visão Geral Acerca dos Cadastros Multifinalitários

a) Cadastro

A atividade de cadastramento é conhecida desde a antiguidade, o registro mais antigo data de 4000 anos a.C., referente ao cadastramento descritivo dos lotes de terra realizados pelos caldeus, na Babilônia, com objetivo de praticar a tributação fundiária. Os egípcios foram pioneiros em relacionar a descrição do cadastro das terras do rio Nilo com um sistema de referência espacial, enquanto que os europeus foram os primeiros a cadastrar áreas mais extensas, desde o império romano no século III, sendo considerados hoje, pelo cadastro da Alemanha, o exemplo do cadastramento de maior detalhe e abrangência no mundo, com o cadastramento de todo o território nacional alemão em escala de detalhe (ERBA e LOCH, 2007).

Entretanto, apesar da avançada idade dos antecedentes, os conceitos de cadastros modernos se relacionam de maneira mais direta com o cadastro parcelar do império

¹⁰ Na realidade o autor se refere ao cadastro técnico multifinalitário, entretanto aqui usaremos esta terminologia como sinônimo de cadastro territorial multifinalitário devido suas semelhanças, que serão expostas ainda neste capítulo.

napoleônico, desenvolvido no século XIX. Tal cadastro foi produzido com os objetivos tanto de conhecer o território administrado pelo dito império, para fins de tributação e fiscalização, como o aperfeiçoamento da cobrança dos impostos imperiais (AMORIM, *et al.* 2006; SHIGUNOV, 2005).

Segundo Figur (2011), a motivação principal dos cadastramentos no século XIX seria a garantia do direito à propriedade privada recém-conquistada após as revoluções burguesas ocorridas na Europa, entre elas a Revolução Francesa, já que, nas palavras do referido autor, “A emancipação dos cidadãos e a libertação dos camponeses abriram à iniciativa privada o direito à propriedade dos meios de produção e conseqüentemente a terra. Além disso, também uma tributação justa era para acontecer” (p. 68-69). É visível na obra que autor não trabalha essa relação de forma crítica (um exemplo é a não discussão sobre o que seria uma “tributação justa”, assumindo apenas que dali adiante ela tenderia a ocorrer), apenas em nível de relato, entretanto ele ajuda a elucidar a origem do modelo cadastral atual, pautado na cobrança de tributos e promoção da propriedade privada. Esta afirmativa, somada ao exposto anteriormente, demonstra que na sua origem o cadastro é fiscal e tributário assinalando, assim, esta função como a sua finalidade elementar.

Considerando a questão semântica, a herança do cadastro napoleônico se demonstra também na própria palavra “Cadastro” que, segundo Erba e Loch (2007), deriva da palavra francesa “*Cadastre*”, definida pelo dicionário Reverso (2013) em três verbetes: “**1. (Administration) *Registre de l'ensemble des plans et cartes définissant le partage du territoire entre ses différents propriétaires.*** **2. (Administration) *Administration gérant cette documentation.*** **3. *Lieu où sont entreposés ces cartes et plans.***”(REVERSO, 2013. Grifo nosso).

Já o dicionário de língua portuguesa define a palavra “Cadastro” em cinco verbetes:

- 1. Registro público dos bens imóveis de determinado território.**
- 2.** Registro que bancos ou casas comerciais mantêm de seus clientes, da probidade mercantil e situação patrimonial deles, etc.
- 3.** Registro policial de Criminosos ou contraventores.
- 4. Conjunto das operações pelas quais se estabelece este registro.**
- 5.** Censo, recenseamento. (FERREIRA, 1988. p. 114. Grifo nosso).

Ambos as definições relacionam as palavras “*cadastre*” e “cadastro” com a palavra “registro” (ou *registre*), no sentido genérico, o que nos remete a provável origem deste substantivo a partir da palavra grega “*Catastichon*” que pode ser traduzida como “lista” ou “agenda”.

Porém para esse trabalho a definição a ser considerada é principalmente a primeira de cada dicionário, a que especifica as duas palavras como *o registro da organização do território, seja em parcelas ou dos bens imóveis*. O cadastro também é apontado como o próprio instrumento utilizado para fazer o registro, na definição brasileira, e especificamente o instrumento onde estão disponíveis os mapas e planos, na definição francesa, elementos que apontam diretamente a sua relação com a disciplina cartográfica.

A Cartografia é definida pelo geógrafo Paulo Duarte (1988) como:

O conjunto de estudos e operações científicas, artísticas e técnicas, com base nos resultados de observações diretas ou de análise de documentação, visando a elaboração de mapas que representem a superfície terrestre ou corpos celestes. Sabemos que também é preocupação da cartografia a elaboração de outras formas de expressão, tais como diagramas, fotografias e maquetes, porém, sua preocupação maior é com a preparação de mapas. (p. 116).

Concorda-se com o referido autor sobre a definição do conceito de cartografia como uma ciência cujo objeto de estudo é, em última análise, a representação espacial em escala de redução, com a função de gerar insumos para qualquer disciplina ou atividade na qual a localização de algo, objeto geográfico (de produção antrópica ou não) ou fenômeno, assim como as informações provenientes de seu comportamento espacial, seja relevante. Nesse sentido, entende-se que essa localização sempre é relativa a outros objetos e/ou fenômenos que interessam àquele que produz ou utiliza um produto cartográfico. Assim, a cartografia não busca abranger o espaço em todas as suas dimensões, mas sim a organização espacial dos objetos e/ou fenômenos que interessam àqueles que utilizam seus produtos, relacionada à organização espacial de outros objetos ou fenômenos que sejam relevantes.

Partindo para uma definição mais técnica, pautada nos estudos cartográficos e nas suas atividades afins, o conceito de cadastro abordado neste trabalho é acrescido das palavras “técnico”, ou “territorial”, e “multifinalitário”, tornando-se “Cadastro Técnico Multifinalitário” ou “Cadastro Territorial Multifinalitário”, dependendo da autoria do conceito, discutido a seguir.

b) Técnico ou Territorial?

Em diversas obras a sigla CTM é utilizada para designar tanto “Cadastro Técnico Multifinalitário”, quanto “Cadastro Territorial Multifinalitário”, sendo que na literatura sobre cadastros a primeira nomenclatura é mais antiga, enquanto que a segunda aparece principalmente nas obras de autores relacionados com o Ministério das Cidades ou suas entidades parceiras, como o *Lincoln Institute of Land Policy*.

Entretanto, apesar de diferentes nomenclaturas a literatura fala do mesmo instrumento, tanto que em Erba, Oliveira e Lima Junior (2005) os dois nomes são usados na mesma obra, ainda que por autores diferentes, talvez por esse motivo que seu título tenha omitido a palavra “técnico” ou “territorial” e chamado apenas de “Cadastro Multifinalitário”, enquanto outros autores, como Shigunov (2005), preferiram apenas o termo “Cadastro”.

Outra demonstração da equivalência dos termos é a conceituação de ambos, que apesar de serem muitas, e amplamente discutidas em Erba e Loch (2007), tem mais aspectos convergentes do que divergentes.

A Federação Internacional dos Agrimensores (FIG, sigla em Francês) define “Cadastro Técnico Multifinalitário” como um

(...) sistema de informação baseado na **parcela**, que contém um registro de **direitos, obrigações e interesses sobre a terra**. Normalmente, inclui sua descrição geométrica, unida a outros arquivos que descrevem a natureza dos interesses de propriedade ou domínio e, geralmente, o valor e as construções que existem sobre a parcela. O cadastro pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo a avaliação e a imposição de contribuições justas), com propósitos legais, ou como apoio a gestão e uso da terra (para **planejar o território**), facilitando o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. (FIG, *apud* ERBA e LOCH, 2007. Grifo Nosso)

Como apontado anteriormente, a palavra “técnico” foi substituída por “territorial” nas publicações do Ministério das Cidades, assumindo que os cadastros tratados por este órgão seriam chamados a partir de então de “Cadastro Territorial Multifinalitário”, conceituado como o

(...) **inventário territorial** oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada **parcela** (...), a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único. (BRASIL, 2009, Capítulo I – Art. 1º e 2º. Grifo Nosso).

Segundo Oliveira (2010), a definição do Cadastro Territorial do Ministério das Cidades foi inspirada na definição de cadastro da FIG. Nas duas definições de cadastros observa-se a existência das palavras *território* (ou derivada dela, como *territorial*) e *parcela*, esta última como unidade elementar do cadastro. Ambas denotam a ferramenta como o registro com as informações sobre as “parcelas” de um “território”, apesar de não evidenciarem exatamente a que estão se referindo ao utilizar esta última palavra.

A definição da FIG denota o cadastro como um instrumento de apoio ao planejamento, enquanto que a portaria do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) o faz somente em outro capítulo do documento, no que aborda as “Diretrizes Gerais de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, quando cita “Planejamento Territorial” como uma das quatro vertentes do “Sistema Nacional de Política Urbana” (BRASIL, 2009. Capítulo VII, Art. 37).

Entretanto é importante saber ao que é referido, a qual modelo, objetivos e práticas estão se referindo, quando os documentos utilizam os termos “planejamento territorial” ou “planejar o território”.

A definição de território considerado pela literatura que apresenta os conceitos de CTM acima é exposta na citação de Erba, Lima Jr e Oliveira (2005), publicação do Ministério das Cidades sobre Cadastro Territorial Multifinalitário, sendo que esta também é utilizada em Erba e Loch (2007), uma publicação referente ao Cadastro Técnico Multifinalitário, que define território relacionando-o ao Estado:

O **Estado** pode ser definido, desde o ponto de vista material, como: “o povo organizado numa unidade jurídica, dentro de um **território determinado**, sob o império da lei e cujo objetivo é realizar fins públicos de ordem jurídico-social”.

Evidentemente, o território é a base física sobre a qual o Governo exerce sua autoridade como objetivo de conseguir a sua mais racional e completa utilização. O território compreende não somente a superfície terrestre, mas também o subsolo, o espaço aéreo e o mar territorial, estendendo seus limites até onde existam as possibilidades científicas de sua exploração, observando sempre as fronteiras dos outros Estados. (ERBA, OLIVEIRA E LIMA JR, 2005, p. 20-21. ERBA e LOCH, 2007, p. 25. Grifo nosso)

Nessa perspectiva, o território está limitado somente aos limites administrativos dos estados, sejam eles um estado nacional ou um ente federativo dentro deste. O Estado também é abordado como uma instituição neutra, a serviço do bem comum. O território é assim reduzido a uma condição de “área” na qual um governo atua, esvaziando-o do conteúdo social das relações de poder entre múltiplos sujeitos e do conflito de interesses do qual o próprio Estado participa como um agente ativo a serviço próprio e de outros agentes hegemônicos.

Essa recorrência pode ser explicada também pelo fato de que o paradigma que lhes sustenta é o do equilíbrio, exemplificado nesta citação de Erba e Loch (2007): “O **desconhecimento da legislação tem freqüentemente dado origem a tensões sociais e conflitos de terras**, que, muitas vezes, se arrastam com graves prejuízos para os indivíduos em si, para a sociedade como um todo e, em soma, para o Brasil” (p. 16. Grifo nosso).

Mesmo que não seja dito que é a única origem dos conflitos de terras e tensões sociais, o desconhecimento da legislação é o único motivo citado dentro do contexto abordado na obra, como se a estrutura fundiária pautada na propriedade privada da terra e no grande latifúndio, por exemplo, não fossem pontos mais centrais na discussão dos conflitos de terra no Brasil, como é bem exposto na obra de Stedile (2005), considerando a questão das tensões sociais apenas um problema legalista e não uma consequência das desigualdades e das contradições do sistema capitalista.

Ainda que os conceitos de Estado e território utilizados na literatura abordada para conceituar o CTM estejam em desacordo com os propostos por este trabalho no capítulo anterior, assume-se ainda a pertinência do uso da palavra “Territorial” para o cadastro. Afinal, o que são os limites dos imóveis senão “espaços definidos e delimitados por e a partir relações de poder” (SOUZA, 2008), restritos a uma geometria representada teoricamente em um título de propriedade e/ou delimitados por uma cerca ou muro, por exemplo?

Por mais que o CTM não represente, ou deva representar, apenas imóveis, suas parcelas são definidas, geralmente, pela relação de poder de um agente social com uma área delimitada, institucionalizado teórica e/ou empiricamente, o qual a utiliza, ou não, segundo suas estratégias e recursos socioeconômicos e políticos.

Desta forma, o cadastro seria, ainda assim, “territorial”, por ser um registro de múltiplos territórios, assim como o de sua organização e usos, no município e não por ser um registro sobre o território político administrativo do mesmo. Aqui a dimensão territorial do cadastro é concebida a partir de uma abordagem geográfica e não porque representa um conteúdo sobre uma área delimitada ligada ao Estado, como propõe certos autores da literatura sobre o tema, tal como Erba e Loch (2007).

Entretanto, uma das questões importantes levantadas a partir desta afirmativa, a de um cadastro geograficamente territorial, é: quais as variáveis são utilizadas para a demarcação das parcelas cadastrais e qual a sua relação com a(s) finalidade(s) do cadastro? Essa é uma das questões que movem a análise do modelo de cadastro analisado no final deste capítulo, o proposto na portaria 511/09 do Ministério das Cidades.

Longe de encerrar a discussão acerca dos conceitos abordados na literatura discutida, tenta-se demonstrar aqui a importância de se perceber a relação de tais conceitos com a visão de sociedade de seus autores, o que pode ter grande influência nos objetivos essenciais do instrumento proposto, a despeito de seu discurso, e relação direta com a real finalidade buscada por seus elaboradores.

c) Multifinalitário(?)

Como visto no início deste capítulo, a origem do que hoje chamamos de CTM está vinculada com cadastros de finalidade tributária, jurídica e fiscal, como o cadastro napoleônico, o que Erba, Lima Jr e Oliveira (2005) chamam de cadastros econômicos jurídicos e fiscais.

Consideram-se aqui estes aspectos apresentados anteriormente como uma única finalidade, já que foram as primeiras finalidades do cadastro, o motivo de sua criação:

contribuição para a implantação e/ou incremento da arrecadação de impostos territoriais e base para regularização e fiscalização legal de bens imóveis, assim como as atividades geradas a partir das informações advindas de tais práticas. Logo um cadastro multifinalitário, aquele que apresenta múltiplas finalidades, deve servir para além de tais objetivos. Erba, Lima Jr e Oliveira (2005) discutem a evolução do cadastro, a partir de seus objetivos, destacando cinco cadastros diferentes: o Cadastro Econômico, o Cadastro Geométrico (ou Físico), o Cadastro Jurídico, o Cadastro Fiscal e o Cadastro Multifinalitário (Figura 4).



Figura 4 - Evolução dos Tipos de Cadastro. Fonte: Erba, Lima Jr e Oliveira (2005).

O Cadastro Econômico tem como fim o registro do valor da parcela para fins de cálculo de imposto territorial. O Cadastro Geométrico, ou Cadastro Físico, é o registro “(...) da forma e das dimensões de terrenos, gerados a partir de levantamentos topográficos, geodésicos e, ou, fotogramétricos (...)” (ERBA, LIMA JR. e OLIVEIRA, 2005, p. 16), registrados em documentos cartográficos e bases de dados alfanuméricas. O Cadastro Jurídico é um complemento ao registro de imóveis. O Cadastro Fiscal o é quando cumpre com o papel de polícia territorial “(...) quando protege o direito de propriedade mediante a publicidade imobiliária (...)” e também quando tende a limitar tal direito “(...) restringindo o poder de disposição de seu titular para que o exercício desse direito seja compatível com o interesse público” (ERBA, LIMA JR E OLIVEIRA, 2005. p. 16). Enquanto que o quinto tipo de cadastro surge quando a atividade cadastral amplia seu foco de atuação “(...) somando aos dados econômico-físico-jurídicos da parcela os ambientais e os sociais de seus ocupantes. Este processo, que havia se iniciado no final da Segunda Guerra Mundial, acabou consolidando a nova visão da instituição como um Cadastro Multifinalitário” (ERBA, LIMA JR E OLIVEIRA, 2005, p. 17).

Nesse sentido o cadastro também só é considerado multifinalitário a partir da adição de informações que ultrapassem a atividade tributária-fiscal-jurídica, corroborando com a concepção de que o cadastro com apenas essas pretensões não pode ser considerado um instrumento com finalidades múltiplas, mas sim com a finalidade para qual tradicionalmente foi projetado.

No ano de 1994 a FIG (Federação Internacional dos Agrimensores) lançou uma proposta de modernização da estrutura cadastral a ser implantada em vinte anos, o Cadastro 2014, que tornaria

(...) Mais amplo ainda o registro de dados no cadastro e o transforma em um inventário público metodicamente ordenado de todos os objetos territoriais legais de determinado país ou distrito, tomando como base a mensuração dos seus limites (...), [logo] o cadastro mostrará a situação legal completa do território (incluindo o direito público e as restrições); acabará a separação entre os registros gráficos (cartografia) e os alfanuméricos (atributos); a modelagem cartográfica substituirá a cartografia tradicional; todo o sistema de informação será digital; **haverá uma grande participação do setor privado no cadastro (privatização parcial ou inclusive total); dados serão vendidos a usuários** com os quais será possível fazer novos investimentos, procurando-se a melhora do sistema, e,ou, a atualização. (ERBA, LIMA JR e OLIVEIRA, 2005, p. 17-18. Grifo nosso).

Uma importante variável a ser analisada são os objetivos das instituições que promovem, incentivam e dissertam sobre a produção de cadastros, incluindo principalmente a FIG, em escala internacional e o Ministério das Cidades, em escala nacional. Nesse contexto levanta-se a questão de a quem mais seria útil o modelo de cadastro 2014, a população, a partir de políticas engendradas pelo poder público, com a ajuda do CTM, para um “bem comum”, ou ao setor imobiliário, para a promoção de estratégias de mercado? A quem interessa a estratégia de incentivar a produção de CTM’s pelos governos locais, e depois privatizá-los, para vender o conteúdo produzido à iniciativa privada? Corroborando com o “espírito doempresarialismo”, que segundo Souza (2010)

Reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanos, amiúde, sugeridas pelas “parcerias público-privado” (...) E, pelo menos nas situações mais nitidamente empresarialistas, “the public-private partnership means that the public take the risks and the private take the benefits” (p. 137)

Seria a abordagem de CTM proposta pela FIG, que é utilizada como base para o Ministério das Cidades, apenas o primeiro degrau em uma escada de reformas que visa a otimização do mercado imobiliário urbano, como é o cadastramento de imóveis rurais para a

criação do banco de terras no campo, apontado por Rosset (2004)? Afinal seria esse CTM apenas mais um instrumento a serviço da lógica capitalista?

Não são questões simples de serem elucidadas num primeiro momento, entretanto alguns apontamentos podem ser tomados, considerando o que já foi exposto anteriormente: lembrando que os objetivos dos agentes que o produzem balizam a finalidade do instrumento.

Erba e Loch (2007), quando discutem a definição de cadastro da FIG, comentam que segundo esta instituição

A maioria dos países em desenvolvimento deve dar prioridade a objetivos econômicos imediatos, destinados a formalizar e dar segurança aos direitos de propriedade da terra, como um componente básico para uma economia de mercado livre e um passo essencial no caminho para melhores níveis de vida. (p. 27).

Desta forma, parece que a preocupação da FIG está com a promoção do desenvolvimento econômico, aos direitos de propriedade privada da terra para a promoção de um livre mercado imobiliário, que seria o principal elemento para a promoção de melhores “níveis de vida” para a população. Encontra-se aqui, mais uma vez, o paradigma do equilíbrio que baliza a visão neoliberal desta federação.

Isso demonstra que a multifinalidade do CTM pode ser praticada a partir de variáveis voltadas ao mercado, concebendo o instrumento como uma ferramenta de apoio ao planejamento e a gestão da cidade empresários, em geral, e pelos promotores imobiliários, para que estes promovam seus objetivos, baseados em uma perspectiva “mercadófila” de produção de residências e prédios comerciais, relacionado diretamente com as abordagens de planejamento e gestão urbanos mercadófilas, apontadas por Souza (2010).

Entretanto, a multifinalidade buscada pelo presente trabalho trata esta característica do CTM a partir de uma perspectiva do “planejamento e gestão urbanos autonomistas” (SOUZA, 2010), considerando como foco a participação popular e também o poder público local, uma vez que é um grande planejador e gestor da cidade e que, teoricamente, conta com recursos econômicos e políticos para atuar pro de um bem comum àqueles que mais precisam do Estado para atender suas necessidades básicas, reconsiderando o papel do Estado a partir de outra perspectiva, ao contrário do Estado capitalista, como foi visto no Capítulo I, os sujeitos das classes miseráveis e aquelas exploradas pelas elites hegemônicas.

Entretanto, não convém neste trabalho dissertar sobre como o modelo de CTM voltado a um planejamento e uma gestão urbanos autonomistas deveria ser, ou seja, não é um trabalho que visa a criação de um modelo de cadastro, mas sim busca discutir um dos parâmetros que

parece ser um ponto chave na perspectiva do uso deste instrumento para além do fiscal, tributário e mercadológico.

Nesse sentido, como início de uma discussão que supera o escopo deste trabalho, a principal variável aqui considerada para a certificação de um uso multifinalitário do CTM pelo poder público local é a sua utilização como fonte de informação espacial da cidade pela maioria da estrutura institucional das prefeituras, tais como, por exemplo, as secretarias municipais, principalmente aquelas que não estão diretamente ligadas à arrecadação tributária e a fiscalização de bens imóveis (como as secretarias de educação, saúde e cultura, por exemplo) para planejamento e a gestão de suas atividades.

Discutidos os parâmetros gerais acerca dos cadastros multifinalitários, sejam ele chamados de técnicos ou territoriais, será abordado adiante o modelo proposto pelo ministério das cidades na sua portaria 511/09 (BRASIL, 2009), que trouxe as diretrizes para a implantação dos CTM's nos municípios do país, assim como algumas literaturas que lhe dão suporte, tal como Cunha e Erba (2010), com foco na discussão do possível uso multifinalitário, ou não, de tal modelo considerado principalmente a partir da variável de representação territorial única para atuação do poder público municipal, proposta, inclusive, na própria portaria analisada.

2.2 - O CTM do Ministério das Cidades – Base Territorial para Planejamento e Gestão Urbanos? A Multifinalidade entre o Direito Legal e a Cidade Real

A análise do modelo de cadastro proposto pelo Ministério das Cidades neste trabalho tem como ponto de partida a discussão de sua portaria número 511, lançada em dezembro de 2009. Entretanto, outros documentos publicados tanto pelo próprio ministério quanto pelos seus principais colaboradores entrarão na análise.

Segundo Cunha e Erba (2010), a motivação para o Ministério das Cidades voltar sua atenção para a discussão sobre cadastros territoriais multifinalitários se deu a partir da constatação de que

A ausência de cadastros territoriais e mapeamentos confiáveis é uma característica de grande parte dos municípios brasileiros. Essa realidade tornou-se mais evidente com a necessidade de aprovação dos planos diretores participativos e pela perspectiva de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Com base nesses desafios e com o objetivo de capacitar técnicos e gestores municipais para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades criou, em 2003, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC).

No âmbito das atividades do PNCC e em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy e com a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades

promoveu uma série de seminários, oficinas e cursos sobre a importância da implementação de um Cadastro Territorial Multifinalitário. (CUNHA e ERBA, 2010, p.09).

No contexto das atividades patrocinadas pelo Ministério das Cidades no âmbito do PNCC, onde atuaram diversos profissionais competentes de várias áreas: da administração pública, com prefeituras, estados e governo federal, da produção acadêmica, como professores, mestres e doutores que trabalham com a temática cadastral, e profissionais da área, como engenheiros cartógrafos, agrimensores e outros; foi proposto o estudo e a formulação de diretrizes que permitissem balizar a produção cadastral nos municípios brasileiros, esforço que culminou na produção de uma portaria que trouxe essas diretrizes acerca da produção de CTM's no Brasil (CUNHA E ERBA, 2010).

a) Portaria 511/09 do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades do governo federal brasileiro lançou em dezembro de 2009 uma portaria (nº511/09, vide Anexo I) que propôs as “diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros” (BRASIL, 2009). Este documento, estruturado em sete capítulos, trouxe informações que buscam balizar a criação de CTM's no Brasil. A abrangência do cadastro abordado pelo Ministério das Cidades se restringe às áreas urbanas (BRASIL, 2009) dos municípios, cuja criação, diferentemente dos cadastros rurais, é de responsabilidade das prefeituras municipais (REIS e BRANDÃO, 2010).

Como apontado anteriormente, a portaria está estruturada em sete capítulos: Capítulo I – Das Disposições Gerais, que aborda os principais conceitos da portaria, como o de CTM e o de parcelas cadastrais (unidade elementar do CTM), da sua abrangência espacial e as definições dos sistemas de informações espaciais que derivariam do CTM; Já o Capítulo II – Do Cadastro Territorial Multifinalitário, define os documentos (digitais ou não) que constituem o instrumento, assim como uma das finalidades de suas informações; O Capítulo III – Da Cartografia Cadastral, trás diretrizes acerca das especificidades cartográficas do instrumento; O Capítulo IV – Da Gestão e do Financiamento do Cadastro, identifica o responsável pela gestão do CMT, aponta recomendações acerca do modo de geri-lo e também alternativas para o seu financiamento; O Capítulo V – Da Multifinalidade do Cadastro aborda os elementos necessário para a garantia da multifinalidade do CTM; Capítulo VI – Da Avaliação de Imóveis, fala sobre o papel do CTM no processo de avaliação de imóveis, assim como aponta sugestões acerca da prática e, finalmente, o Capítulo VII – Do Marco Jurídico e das Disposições Finais comenta as demais legislações que se relacionam com a portaria.

A portaria, segundo Cunha e Erba (2010), tem um caráter apenas orientador, não sendo compulsória aos municípios brasileiros, e trás informações bastante generalistas de forma proposital, para permitir sua aplicação em diferentes contextos municipais. Entretanto, chamam a atenção também sobre uma possível obrigatoriedade futura na produção cadastral municipal, que seria o objetivo inicial do Ministério das Cidades com a produção das diretrizes, balizada por uma “(...) lei que possa definir sua composição básica, integrações e atribuições efetivas (...) [que venha fazer uma] (...) regulamentação efetiva do cadastro urbano no Brasil (...)”(CUNHA e ERBA, 2010. p. 13).

Entretanto, o objetivo deste tópico não é fazer uma análise exaustiva acerca do conteúdo da portaria, mas sim discutir os elementos mais importantes para o debate acerca do uso multifinalitário do modelo de CTM proposto no documento no contexto do planejamento e da gestão urbanos.

b) Elementos do CTM proposto pela portaria do Ministério das Cidades

A parcela cadastral

A portaria que contém as diretrizes que balizam a produção do CTM pelos municípios brasileiros aborda já no primeiro artigo o seu principal conceito, a parcela cadastral, relacionando-a diretamente com a própria conceituação de CTM:

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca. (BRASIL, 2009, Capítulo I, Art.1º)

A parcela cadastral é a unidade elementar do CTM, sendo definida como uma “parte contígua da superfície terrestre [de área urbana] com regime jurídico único” (BRASIL, 2009. Capítulo I, art. 2º). Toda parcela refere-se a uma área que deve formar um único polígono, nunca mais que isso, e seus limites não podem sobrepor outras parcelas nem permitir que haja lacunas entre elas, essa área deve ter apenas um proprietário, o dono legal da área, que pode ser uma pessoa física ou jurídica, e um possuidor, aquele que detém a posse legal da área (através de uma concessão de uso cadastrada no registro de imóveis, por exemplo) sendo que este último pode também ser o proprietário (CUNHA e ERBA, 2010). A figura 5 ilustra um lote fictício dividido em sete parcelas.

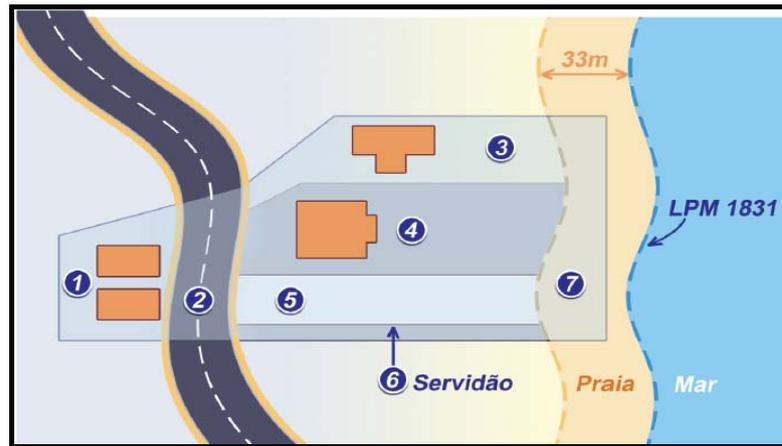


Figura 5 - Lote dividido em várias parcelas. Fonte: CUNHA e ERBA (2010).

Na figura 5, o imóvel fictício representado é composto por sete parcelas. No registro de imóveis constariam apenas os limites externos do imóvel, bem como suas áreas construídas, porém no CTM cada área contígua com um regime jurídico único é transformada em uma parcela.

No exemplo, a parcela 1 é uma área remanescente do imóvel que tornou-se descontígua do restante do imóvel após uma parte do imóvel ser desapropriada para a abertura de uma nova rua, representada pela parcela 2; a parcela 3 faz parte de um contrato de usufruto enquanto a parcela 4 é onde fica a residência do proprietário do imóvel; a parcela 5 tem um regime de restrições de uso e ocupação para preservação ambiental de alguma forma; o proprietário continua sendo dono da parcela 6, porém ela é registrada como uso público para acesso à praia e, por fim, a parcela 7 é de propriedade da união (dentro da LPM 1831), onde o proprietário do imóvel tem uma concessão de uso (CUNHA e ERBA, 2010).

Ao longo do capítulo 1 desta publicação do Ministério das Cidades (CUNHA e ERBA, 2010), que aborda o conceito de parcela cadastral da portaria, fica evidente que os exemplos utilizados para representar as parcelas trabalham apenas a questão tributária referente ao IPTU no que tange a importância das parcelas para a prefeitura, nos seus três exemplos, a importância da parcela para a prefeitura é citada apenas nessa perspectiva. Isso pode ser uma coincidência ou apenas uma conveniência, entretanto a parcela cadastral definida pelo MdC atende diretamente a demanda fiscal e tributária, o que não necessariamente é um problema, arrecadação de IPTU é importante para a receita municipal mesmo no contexto de um planejamento e gestão urbanos autonomistas (SOUZA, 2010) a questão é que isso pode não ser suficiente para um cadastro multifinalitário como a própria portaria propõe.

No exemplo da figura anterior é possível perceber também que as demais unidades existentes no espaço urbano, tais como “(...) lotes, glebas, vias públicas, praças, lagos, rios e

outras, são modeladas por uma ou mais parcelas (...)” (BRASIL, 2009. Capítulo I, art. 2º), uma vez que toda a superfície das áreas urbanas do município deve ser cadastrada utilizando esta unidade representativa elementar dentro do CTM (BRASIL, 2009).

A parcela cadastral definida no CTM do Ministério das Cidades (MdC) tem como base as informações do registro de imóveis, um instrumento que registra as propriedades imobiliárias legais da cidade, o que remete às ideias de Ermínia Maricato (2000) que indiretamente discorre sobre a cidade na realidade não ser aquela descrita nos títulos de propriedade, uma vez que a cidade dos planos, das plantas e dos cadastros não representa a cidade real, a qual grande parte é ilegal. Casos de propriedades que diferem muito da realidade em seu documento legal não são casos isolados, uma exceção, no que se refere a realidade dos espaços urbanos brasileiros, mas sim a regra, ou seja, o que mais ocorre.

Logo, percebe-se que se os planejadores/gestores municipais utilizarem como base para a representação do território a cartografia dos títulos de propriedade para balizar suas ações, serão impossibilitados de planejar/gerir a cidade como um todo, uma vez que tal documento está longe de representar o espaço urbano real, já que considera apenas o espaço urbano “ideal-legal” presente nos arquivos do Registro de Imóveis. Porém, considerando que a unidade elementar do CTM está pautada em parâmetros legais, essa situação não muda consideravelmente com a utilização deste instrumento. A questão da amarração legal da parcela deste CTM pode ser vista em Cunha e Erba (2010), quando comentam sobre a propriedade e a posse da parcela cadastral:

Se dentro de um imóvel, houver mais do que um regime jurídico, ele será dividido em parcelas. Regime jurídico, para a definição da parcela é, em primeiro lugar, o proprietário, que pode ser uma pessoa física ou jurídica. Mas também outros direitos específicos – Registrados no Registro de Imóveis como direito de usufruto, direito de superfície e etc. – podem justificar o levantamento e o registro cadastral em duas parcelas. Uma parcela do imóvel com a inscrição desse direito e a outra sem este direito. Desta maneira o direito específico está perfeitamente espacializado dentro do imóvel. (CUNHA e ERBA, 2010, p. 16).

A questão da conexão da unidade elementar desse CTM com a posse legal do solo levanta uma questão importante, tanto no contexto de planejamento e gestão urbanos, quanto na proposta de integração das ações municipais sob uma única base cartográfica baseada no Cadastro: O CTM tem condições de representar a *organização espacial da propriedade* e da *posse* do espaço urbano considerando a sua real complexidade? Uma representação não só da multiplicidade, proximidade e da diversidade do espaço urbano, mas também da sua multiterritorialidade (HAESBAERT, 2005) Estes são os questionamentos centrais aqui.

Ao que parece, preliminarmente, o CTM do MdC pode deixar, mais uma vez, o “espaço urbano fora das ideias”, fazendo referência ao título do trabalho de Ermínia Maricato (2000), já que ele, enquanto um instrumento cartográfico base para todas as esferas do poder público local (como propõe a portaria) esteja limitado pela questão legal para representar o espaço urbano a partir da sua complexidade territorial.

Entendida a definição da unidade elementar do CTM, parte-se para outro elemento chave do CTM, o código de identificação das parcelas. Segundo a portaria, todas as parcelas do CTM devem ser identificadas com um “código único e estável” (BRASIL, 2009. Capítulo I, art. 2º), ou seja, nenhum código de identificação pode ser usado em mais de uma parcela (ou qualquer outra unidade cadastral) e deve ser mantido com esta mesmo que seja extinta do cadastro no caso de uma divisão, por exemplo. E suma, o código identificador de uma parcela jamais poderá ser usado para identificar outra (figura 6).

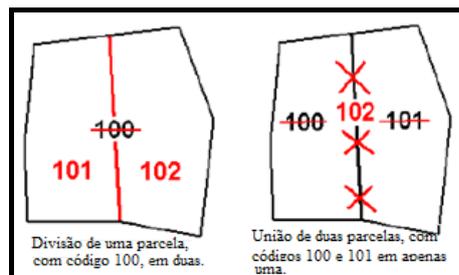


Figura 6 - Exemplo de codificações de parcelas a partir de divisão e união.
Fonte: CUNHA e ERBA (2010).

O código deve conter dígitos suficientes para serem representadas todas as parcelas do município, considerando as que poderão ser criadas posteriormente, em processos de divisão de parcelas ou mesmo de expansão da área urbana. O código de identificação das parcelas sendo único e inequívoco é um ponto importante para que as informações sobre estas sejam passíveis de atualização e expansão “infinita” através da junção de bancos de dados que contenham estes códigos, algo importante para a multifinalidade.

Os documentos que constituem o CTM e a sua integração com outros sistemas de informação territorial

O CTM é constituído de três tipos de documentos, sobre isso a portaria nº 511/09 do ministério das cidades fala em seu capítulo II:

- Art. 7º O CTM é constituído de:
- I - Arquivo de documentos originais de levantamento cadastral de campo;
 - II - Arquivo dos dados literais (alfanuméricos) referentes às parcelas cadastrais;

III - Carta Cadastral.

Art. 8º Define-se Carta Cadastral como sendo a representação cartográfica do levantamento sistemático territorial do Município [em parcelas]. (BRASIL, 2009)

Os “documentos originais”, segundo Oliveira (2010), são “aqueles que retratam a origem de todas as informações relevantes às parcelas cadastrais, e devem ser numerados e guardados em arquivos”, tais como os croquis, que contém as “medidas da parcela cadastral”, as “planilhas de cálculos realizados” no campo e as “referências aos equipamentos utilizados para o levantamento” (p. 31). Todos estes produtos têm caráter legal e não podem ser alterados posteriormente, sendo isso possível apenas através de documentos anexos que façam referência aos documentos originais (OLIVEIRA, 2010), isso ocorre para que a integridade dos dados seja mantida e não haja alterações indevidas na fase de “escritório”.

Nos “dados literais” do CTM, que devem ser guardados em bancos de dados eletrônicos de maneira tabular (na forma de linhas, cada uma representando uma parcela, e colunas, que representam cada uma um atributo da mesma),

(...) encontram-se os dados descritivos das parcelas e das pessoas a elas relacionadas, tais como o identificador das mesmas e as especificações e atributos técnicos (físicos, econômicos e jurídicos), o nome do proprietário ou posseiro, a área, o uso real e potencial da parcela e o valor, entre outros. (OLIVEIRA, 2010, p. 33).

Estes dados devem ser constantemente atualizados para que seja mantida a integridade das informações cadastrais, seja através de levantamentos periódicos, ou contínuos, ou mesmo através de troca de informações com outras instituições, tais como as concessionárias de prestação de serviços, por exemplo.

O item III do artigo 7º da portaria, a “carta cadastral”, seria a representação cartográfica do CTM proposto pelo Ministério das Cidades, que deve poder ser associada ao item II, informações referentes a cada parcela do cadastro, a partir de um Sistema de Informações Geográficas (SIG)¹¹. Segundo Oliveira (2010), a carta cadastral

(...) é a representação cartográfica do levantamento sistemático das parcelas territoriais, realizado em escala grande, [esta] (...) deve conter uma descrição detalhada do território por meio da representação gráfica das parcelas, constituindo um importante referencial para a caracterização da posse e da propriedade. (p. 33-34).

Os atributos da carta cadastral devem conter apenas as informações elementares para que o cadastro se mantenha simples. A portaria 511/09 aponta para o conteúdo mínimo do

¹¹ Pega-se emprestada aqui a definição de Câmara *et al* (2005) para a explicação acerca de SIG. Segundo o autor os Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) são “ferramentas computacionais para realizar análises complexas, interligando dados de diversas fontes através da criação de banco de dados georeferenciados”.

CTM, tanto no que se refere à carta cadastral (com a “geometria” da parcela, bem como sua localização¹²) quanto às informações referentes a cada parcela, que devem ser o código de identificação, o código de proprietário e o de possuidor da mesma.

As informações referentes à geometria das parcelas devem ser levantadas a partir de técnicas de topografia, aerofotogrametria e geodésia, ou outras compatíveis. Enquanto que as informações dos atributos da parcela devem ser adquiridas por meio de levantamentos de campo e/ou a partir de cadastros já feitos em órgãos públicos ou privados, como o registro de imóveis (BRASIL, 2009).

No que se refere à representação de objetos geográficos, na carta cadastral consta apenas a representação dos limites das edificações, uma vez que os limites parcelares são legais, que não são necessariamente mesmo dos limites materiais sobre a superfície topográfica, sobre esse assunto Oliveira (2010) destaca:

É necessário que o usuário da cartografia cadastral reconheça a diferença entre a carta cadastral e a carta das feições. Na primeira, há um detalhamento maior na representação dos limites e a identificação numérica inequívoca das parcelas, enquanto na carta de feições novos dados são adicionados, como, por exemplo, infraestrutura.

As cartas cadastrais representam, no primeiro plano de informação, as parcelas e, por consequência, tendem a representar os bens imobiliários. Entretanto, sendo objeto de interesse a discriminação gráfica das parcelas, há a necessidade da demarcação de seus pontos limites assim como das edificações. (OLIVEIRA, 2010, p. 38).

A carta de feições representaria os objetos geográficos que a carta cadastral omite, tais como sistemas de energia e comunicação, árvores, calçamentos, jardins, bueiros e etc. A diferença entre a carta cadastral e a carta de feições pode ser visualizada na Figura 7.

¹² A portaria 511/09 do Ministério das Cidades prevê a utilização do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) com o sistema de referência UTM (*Universal Transversal Mercator*) para o georreferenciamento das parcelas, ou seja, sua localização na superfície terrestre a partir do sistema de referência citado anteriormente.

Carta Cadastral	Carta de Feições
a) Todas as parcelas são delimitadas por vértices sinalizados no terreno e através de um polígono fechado, inclusive as públicas, tais como ruas;	a) Apresenta a delimitação dos limites reais do imóvel, ou seja, somente aqueles que estão materializados no terreno;
b) As edificações são identificadas através de sua posição real no terreno;	b) São representados os elementos do meio físico através do levantamento de detalhes como árvores, bosques, postes, bocas de lobo, luminárias, caixa de inspeção, etc;
c) A aquisição dos dados para este tipo de representação é realizada através de técnicas topográficas;	c) A técnica principal de aquisição de dados deste tipo de representação é por aerofotogrametria;
d) São mostrados todos os limites legais, mesmo que não estejam materializados no terreno;	d) As delimitações dos terrenos possuem representação diferenciada quando é muro, cerca, cerca viva, cerca de arame, cerca mista, grade;
e) Apresentam os topônimos de arruamento;	e) Apresentam topônimos referentes aos arruamentos, edificações públicas e templos religiosos.
f) As parcelas recebem um código unívoco.	

Figura 7 - Características das Cartas Cadastrais e de Feições.

Fonte: Oliveira (2010)

A carta de feições não é considerada um elemento do CTM, tanto que nem é citada na portaria, exceto talvez se for considerada um "cadastro temático", porém ela aparece na publicação do autor acima citado como um produto derivado da carta cadastral, uma vez que ela seria formada por dados geográficos “adicionados” às informações deste produto cartográfico.

A portaria aborda não apenas o CTM, que é composto pelos itens expostos anteriormente entre eles a carta cadastral, mas também outros dois tipos de cadastro, que utilizariam também os produtos gerados pelo CTM, o Sistema de Cadastro e Registro de Imóveis (SICART) e os chamados “Cadastros Temáticos”, que acrescidos ao SICART, constituiriam o Sistema de Informações Territoriais (SIT). Estes instrumentos são citados ainda no Capítulo I da portaria:

Art. 4º Os dados do CTM, quando correlacionados às informações constantes no Registro de Imóveis (RI) constituem o Sistema de Cadastro e Registro Territorial – SICART.

Art. 5º Os dados dos cadastros temáticos, quando acrescidos do SICART, constituem o Sistema de Informações Territoriais (SIT).

§ 1º O **cadastro temático** compreende um **conjunto de informações sobre determinado tema relacionado às parcelas** identificadas no CTM.

§ 2º Considera-se como cadastros temáticos, os **cadastros fiscal, de logradouros, de edificações, de infra-estrutura, ambiental, socioeconômico**, entre outros.

Art. 6º O CTM, bem como os sistemas de informação dos quais faz parte (SICART E SIT), é multifinalitário e atende às necessidades sociais, ambientais, econômicas, da administração Pública e de segurança jurídica da sociedade. (BRASIL, 2009, Capítulo I. Grifo Nosso).

O SICART seria os dados do CTM, que, segundo Oliveira (2010), deve informar sobre a localização e o valor venal das parcelas que compõem o imóvel, acrescido de informações do Registro de Imóveis, tais como as informações descritivas sobre o proprietário e também

sobre o processo de aquisição das parcelas daquele imóvel. As informações que são coletadas para a delimitação da parcela cadastral (geometria baseada na legalidade, localização e área das edificações e informações sobre propriedade e posse) são essenciais para a formação do SICART, que é uma ferramenta elementar para a implantação e/ou qualificação da tributação territorial (IPTU) e também para as transações imobiliárias.

Os cadastros temáticos comportam a carta de feições e outros produtos de cartografia temática e formam, desde que tenham como base o SICART, o Sistema de Informação Territorial do município, que, segundo Oliveira (2010), é onde “(...) mostra-se a multifinalidade do cadastro” (p. 25).

Questões aqui aparecem: os demais sistemas de informação espacial que, segundo a portaria, devem ser derivados do CTM, como o SICART e o SIT, podem ser considerados parte do próprio CTM? Se a multifinalidade do CTM é mostrada no SIT, sem ele o cadastro não é multifinalitário?

Até então a portaria constitui o CTM a partir de três elementos: os documentos de campo (croquis, fichas de medições, etc.), os dados literais alfanuméricos e a carta cadastral (que representaria cartograficamente os limites das parcelas e a áreas de suas edificações). Assim o CTM se resume, em nível de representação espacial, à carta cadastral, com os limites parcelares derivando, e sendo dependentes, das informações dos cartórios de registro de imóveis sobre a propriedade e posses legais.

Tais características do CTM do ministério das cidades fazem referência direta com o modelo de CTM alemão. Figur (2011) pesquisou sobre a relação do modelo de cadastro alemão com o modelo da portaria do Ministério das Cidades e afirma:

(...) Conceitualmente os dois cadastros são semelhantes. Ambos apoiam-se em conceitos reconhecidos internacionalmente e definem a multifinalidade do cadastro como a propriedade deste de constituir base para todas as áreas que necessitam e trabalham com dados geoespaciais. Ambos estabelecem ainda como elementos técnicos que compõem o cadastro a carta cadastral, a base de dados alfanumérica e os arquivos de documentos originais de levantamentos de campo. (FIGUR, 2011, p. 69).

O autor aponta para as semelhanças não somente a partir dos elementos que constituem o CTM em ambos os modelos, mas também com relação à sua definição de multifinalidade e ainda acerca da sua relação direta com o registro de imóveis, esta última característica certamente funciona na Alemanha, já que o registro de imóveis e o cadastro tem relação direta desde o final do século XIX e início do XX, quando o cadastro alemão deixou de ser somente tributário e passou a atender à promoção e garantia da propriedade privada:

Até 1872, o cadastro na Prússia era um cadastro puramente tributário. Com a entrada em vigor do Regulamento de Registro de Imóveis prussiano, o cadastro recebeu tarefa adicional de servir ao direito de propriedade. Como as exigências estabelecidas para o original cadastro tributário tiveram que ser aumentadas, novos levantamentos e atualizações fizeram-se necessários [...]. Assim, foram editadas na Prússia Instruções Normativas para processos de atualização de cartas e livros do cadastro tributário, bem como para os levantamentos cadastrais [...]. Com a entrada em vigor em 01.01.1900 do Regulamento de Registro de Imóveis – *Grundbuchordnung* (GBO) em todo o reino, o antigo cadastro para fins fiscais transforma-se em cadastro para garantia da propriedade. (FIGUR, 2011, p. 69).

Entre o cadastro fiscal e tributário alemão e o que, segundo Figur (2011), seria um cadastro multifinalitário passaram pouco mais de três décadas. Em 1935, durante o governo Nazista, houve uma centralização da atividade cadastral pelo governo federal alemão, na figura do Ministério do Interior, concomitantemente à expressiva perda de autonomia dos estados alemães, utilizando a base cadastral prussiana e unificando todos os cadastros até então descentralizados e atribuindo o cadastro como um “[...] inventário oficial para o sistema registral, que deveria atender ainda as necessidades de tributação, estatística, economia e planejamento, além de servir como base para produção das cartas topográficas” (FIGUR, 2011, p. 70) liberando este instrumento da avaliação e tributação de imóveis, configurando assim, a passagem de um cadastro voltado para a tributação e garantia de propriedade para um cadastro dito multifinalitário. (FIGUR, 2011).

Entretanto, no período pós guerra, o cadastro alemão volta a ser descentralizado entre os estados alemães, porém sem necessariamente abandonar o modelo cadastral introduzido em 1934 e também sem abandonar totalmente uma gestão centralizada com a criação do *Comitê Nacional dos Estados Federados da Alemanha para coordenação das atividades oficiais de Cadastro, Cartografia e Agrimensura* (AdV, sigla em alemão), que passa definir diretrizes para o cadastro e o define como "o inventário público mantido pelos órgãos públicos de cadastro onde todos os imóveis (parcelas e edificações) do território estadual são legalmente documentados, representados e caracterizados” (AdV *apud* FIGUR, 2011. p. 72).

Assim Cadastro Multifinalitário da Alemanha, ainda sendo público, conta apenas com as informações referentes às parcelas cadastrais e à sua área edificada, que são baseadas e dão suporte direto ao registro de imóveis, que na Alemanha também é público. A diferença geométrica entre as parcelas cadastrais registradas no cadastro e o imóveis (que pode ser formado por uma ou mais parcelas) registrados no registro de imóveis dificilmente apresentam diferenças, dada também à cultura cadastral antiga. (FIGUR, 2011).

Ao se retornar ao início desta análise acerca da comparação com do modelo cadastral alemão com o modelo proposto na portaria do ministério das cidades vários pontos se

mostram favoráveis à sua convergência, ambos os modelos também são convergentes às proposições da FIG (Federação Internacional dos Agrimensores), porém o modelo alemão “nasce, cresce e se reproduz” em um ambiente de suporte ao registro de imóveis e a garantia do direito de propriedade, o que se mantém até hoje, sendo a multifinalidade atribuída ao fato de que as informações que este cadastro possibilita pode, e deve, ser utilizada para outros fins. Sobre isso Figur (2011) comenta:

Na Alemanha, embora o atual foco de ação das repartições de cadastro esteja na produção e disponibilização de dados geoespaciais básicos de qualidade, a função principal do cadastro está em, como registro oficial, documentar e comprovar a localização dos limites das parcelas territoriais que compõem cada imóvel. Ou seja, a garantia do exercício do direito de propriedade é função primeira e é salvaguardada pelo atual sistema de cadastro e sistema registral. As demais funções atribuídas ao cadastro levam a definitivamente estabelecê-lo como base para toda atividade que necessite dados geoespaciais precisos. O caráter de multifinalidade do cadastro é dado por sua característica de cadastro baseado em medições territoriais precisas, georreferenciadas ao sistema geodésico nacional. (p. 137).

Como dito anteriormente, a questão da finalidade de um modelo de cadastro está atrelada a questão da sua origem, isso não quer dizer que não possam ser lhe atribuídos outros usos, mas sim que os elementos que o constituem são produzidos e pensados de acordo com os objetivos do seu uso. Nesse contexto questiona-se o quão multifinalitário um cadastro parcelários, inspirados na experiência alemã e baseado nas informações dos Registros de Imóveis podem ser, considerando ainda o contexto do Brasil no que se refere à cultura cartográfica e de governo.

2.3 Quantas finalidades? – Considerações acerca da multifinalidade do CTM do Ministério das Cidades.

Apesar da perspectiva de planejamento e gestão urbanos defendida neste trabalho ser a perspectiva autonomista, que considera, prevê e incentiva a participação popular direta nos processos, o uso multifinalitário do cadastro será discutido (aqui e no próximo capítulo) com foco no seu uso pelo Estado, mais precisamente a administração pública municipal, que é o alvo da portaria do ministério das cidades.

O paradoxo e a contradição parecem coabitar a afirmativa anterior, porém é importante pensar num futuro mais próximo do ideal do trinômio “autonomia, justiça social e qualidade de vida” para a sociedade sem esquecer o presente concreto.

Isso exige, concomitantemente, que se esclareça que a conquista de autonomia individual e coletiva não é uma questão de “tudo ou nada”; entre a *pólis* grega, símbolo clássico de fortíssima autonomia (símbolo imperfeito, é

bem verdade, uma vez que assentado sobre a existência da escravidão, que constitui máxima heteronímia), e um regime totalitário, inúmeras são as possibilidades intermediárias. (SOUZA, 2010, p. 187).

Vive-se atualmente em uma sociedade capitalista burguesa onde o Estado uma margem de manobra considerável com relação aos demais agentes produtores do urbano, importante transformá-lo em um contribuinte na direção da busca da qualidade de vida e justiça social que desaguem em mais autonomia individual e coletiva. Em suma, tendo em vista que a vida se reproduz no presente, ao mesmo tempo em que se planeja o futuro e a produção de novas ferramentas para a transformação do *status quo* vigente, o presente necessita ser gestado com as ferramentas disponíveis, buscando atender as necessidades imediatas a partir de transformações imediatas pautadas também em um ideal de transformação constante. Assim, apesar de não estar contemplada nesta produção acadêmica, a discussão do uso multifinalitário do CTM com foco nos demais sujeitos (re)produtores do espaço urbano carece ser desenvolvida em futuros trabalhos.

A multifinalidade é considerada neste trabalho uma característica essencial para a utilização de um CTM como instrumento que contribua para uma abordagem de planejamento e a gestão urbanos socioespacialmente integrados e interdisciplinares, com um escopo social abrangente e que vise o desenvolvimento socioespacial urbano (Souza, 2010). Esta característica será analisada aqui a partir de quatro variáveis: a) Os elementos básicos do CTM e sua relação com a finalidade fiscal e tributária; b) O uso do CTM como base cartográfica única para o planejamento e a gestão urbanos pelo poder público municipal; c) Os profissionais diretamente envolvidos na discussão acerca do modelo de CTM do MdC, considerando suas abordagens acerca do todo socioespacial; d) As perspectivas acerca das problemáticas urbanas nas obras do MdC, discutidas a seguir.

a) Os elementos básicos do CTM e sua relação com a finalidade fiscal e tributária

Os elementos básicos do modelo de CTM do Ministério das Cidades, discutidos no tópico anterior, são aqueles que compõem a estrutura essencial do cadastro e são detalhados nos documentos do supracitado ministério. Nesse sentido, a parcela cadastral, considerada a partir dos elementos que lhe compõem, e os documentos que constituem o CTM serão o foco desta análise. Desta forma, não foram considerados como elementos básicos os demais sistemas territoriais (SIT, cadastros temáticos, etc.), que não são detalhados na portaria, sendo praticamente "facultativos" no modelo. Em outras palavras, o CTM da portaria pode ser produzido independente da produção de uma carta de feições, entretanto ele não pode existir sem o levantamento das parcelas cadastrais (que são representadas na carta cadastral), que

tem sua composição amplamente apresentada e discutida nos documentos e obras do ministério, como por exemplo Brasil (2009) e Cunha e Erba (2010).

Reitera-se que as finalidades fiscal e tributária do cadastro, analisadas aqui apenas como uma finalidade, historicamente estabelecida como sua finalidade essencial, são destacadas como aquelas referentes ao uso das informações do cadastro na promoção e/ou na otimização da cobrança de tributos territoriais e de fiscalização territorial a partir, por exemplo, dos instrumentos urbanísticos, principalmente os classificados por Souza (2010) como *inibidores e coercitivos*, discutidos no capítulo anterior.

A geometria da parcela cadastral é a representação espacial de uma relação de propriedade (na figura do proprietário) e de utilização (na situação do posseiro) imobiliária no espaço urbano (ambas devidamente registradas no RI). A carta cadastral é a representação do mosaico das parcelas de determinada área urbana de um município, acrescida da representação geométrica das áreas edificadas em cada parcela. A essas informações cartográficas são relacionadas informações qualitativas acerca de cada parcela cadastral, como, como por exemplo, o tipo de atividade exercida na mesma. A partir de tais informações a reconstituição do lote é possível, não apenas considerando o seu proprietário, mas também possíveis concessões para usos públicos ou privados, ampliando a precisão da informação acerca da responsabilidade imobiliária, relacionando-a diretamente com cada sujeito legalmente responsável.

Todas essas informações são importantes, para não dizer essenciais, à promoção e otimização da cobrança de imposto territorial urbano (IPTU), já que tal cobrança está diretamente ligada ao valor venal do imóvel, que por sua vez se relaciona com o tamanho do terreno, o uso, e a localização e a área edificada. Isto demonstra a relação direta dos elementos essenciais deste modelo de CTM com finalidade tributária do cadastro, isso pode não ser alguma "novidade" para alguns, entretanto é um ponto importante no que tange a eleição de prioridades no uso do mesmo por aqueles que o propõem.

Um uso fiscal pode ser exemplificado na promoção insumos a partir do CTM para a implantação e/ou otimização de outros instrumentos necessários ao planejamento urbano, entre eles os índices urbanísticos. As informações levantadas pela delimitação da parcela e também na carta cadastral podem ser utilizadas diretamente na verificação de *afastamentos*, *área construída total*, *taxa de ocupação*, *área bruta e área líquida*, *zoneamentos*, *IPTU progressivo no tempo*, etc. São índices importantes também para uma perspectiva autonomista de planejamento e gestão (SOUZA, 2010), mas que não deixam de se adequar à finalidade fiscal do cadastro.

A questão da relação direta entre os elementos essenciais do CTM parece apontar na direção de um cadastro fiscal e tributário, e não essencialmente multifinalitário, cujas informações podem ter outros usos. Em suma, este modelo de CTM continuaria sendo uma ferramenta voltada para a tributação e fiscalização urbanística, porém percebeu-se que tais informações podem ser úteis *também* para outros fins que não estejam ligados (direta ou indiretamente) a essas atividades, o que resultaria na multifinalidade considerada a *posteriori*, já durante da concepção do modelo.

b) O uso do CTM como base cartográfica única para o planejamento e a gestão urbanos pelo poder público municipal

Considerando uma abordagem de planejamento e gestão urbanos que se pauta em uma perspectiva social abrangente, e não a partir daquela unicamente pautada no intervencionismo material acerca dos objetos urbanos – desconsiderando as suas relações diretas e indiretas com as demais esferas da realidade socioespacial – as ações devem ser planejadas e geridas sobre a mesma base cartográfica, contribuindo para que estes processos sejam realizados de forma mais integrada e contribuindo na direção de torná-los efetivamente “socioespaciais” (chamados por alguns autores de planejamento e gestão “territoriais”), no sentido das “intervensões” serem pensadas e efetuadas a partir de recortes espaciais – não entendidos apenas como áreas, mas sim como sistemas de objetos integrados a sistemas de ações (SANTOS, 2009a) que contenham certas semelhanças – onde grupos de trabalhos interdisciplinares seriam divididos segundo estes recortes e não a partir de setores funcionais, que tendem a se relacionar de forma precária, atomizando o pensamento acerca da cidade em uma perspectiva “compartimentada” que se afasta da complexidade da realidade socioespacial entendida enquanto totalidade.

Segundo publicação do próprio ministério das cidades, o modelo de CTM proposto na portaria é um instrumento capaz de realizar a integração entre as bases cartográficas dos diversos órgãos da administração municipal, uma vez que “no âmbito da definição, o CTM é um registro público com **claro** potencial de uso para múltiplas finalidades, em especial, para a administração pública municipal, **que pode integrar seus setores e gerenciar o espaço territorial do município junto outras instituições**”. (OLIVEIRA, 2010, p. 92 - grifo nosso).

A possibilidade de agregar informações de diversas fontes institucionais (desde estes que estejam bem estruturadas e preparadas para a integração com o CTM, a partir do código identificador da parcela) seria a condição básica para a integração e unificação das bases

cartográficas referente ao município para todos os setores da administração pública, que é prevista na Portaria 511/09 do Ministério das Cidades. O Parágrafo único do Art. 6º do Capítulo I da Portaria do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) diz que “o CTM deve ser utilizado como referência básica para qualquer atividade de sistemas ou representações geoespaciais do município”, ou seja, todas as ações de planejamento ou gestão que envolvam alguma análise espacial, em escala compatível com a do CTM, devem ter como base cartográfica o próprio cadastro ou produtos provenientes dele. Segundo Oliveira (2010), este seria o princípio básico para a multifinalidade do modelo de CTM proposto pelo Ministério das Cidades:

O princípio básico para o funcionamento da multifinalidade do cadastro parte da adoção de uma base parcelária única, que permite o cruzamento e o intercâmbio de dados provenientes de múltiplas origens, o que implica na colaboração entre os diferentes usuários do sistema, que devem definir, obter e atualizar os seus próprios dados pelos quais são responsáveis. Dessa forma os vários cadastros Temáticos que compõem o CTM são administrados por uma ou mais organizações, documentados em produtos cartográficos e em bases alfanuméricas, contendo cada um deles um segmento fundamental e segmentos temáticos especializados (...). (OLIVEIRA, 2010, p. 94).

A integração e a unificação das bases cartográficas entre os diferentes órgãos e secretarias municipais deveria ocorrer tanto na saída como na entrada de dados. Os produtos cartográficos gerados pelo CTM – como a carta cadastral e mapas temáticos dela derivados – e as informações cadastrais – incluindo o código identificador, ajudariam a espacializar os objetos e fenômenos pertinentes à atividade planejada, em contrapartida as novas informações adquiridas no processo retornariam ao cadastro como uma forma de atualização da base cadastral utilizada.

Uma questão que necessita de maior investigação crítica é a pertinência das informações básicas presentes na carta cadastral (geometria baseada em propriedade e uso legal, atributos sobre proprietário e possuidor, e área edificada da parcela) para todas as esferas do planejamento: desde o urbanismo e tributação até educação, saúde, saneamento, e segurança pública, por exemplo. A questão seria evitar que o planejamento e a gestão urbanos de qualquer das atividades estivessem atrelados de forma não sinérgica com a base geométrica do CTM, o que configuraria na adaptação da atividade ao cadastro, e não o contrário, a adaptação do cadastro ao planejamento. A integração das bases cartográficas e cadastrais deve ser uma facilitadora e não uma “camisa de força”.

Entretanto, ainda com a estrutura do CTM do MdC é possível gerar diversos “mapas” temáticos a partir apenas das informações da carta cadastral, como, por exemplo, mapas de logradouros, de parcelas “públicas” e/ou “privadas”, de lotes imobiliários, de edificações, etc.,

sem considerar ainda os subtemas que poderiam ser gerados com a ajuda dos seus atributos (como edificações de uso residencial, edificações de uso comercial, etc.) e relacioná-los com outros atributos específicos à atividades específicas que podem ser especializados a partir destas geometrias.

O potencial “integrador” do CTM está na possibilidade de produzir representações cartográficas, e outras informações delas derivadas, pertinentes a todas as esferas de atuação do planejamento e da gestão urbanos, tendo os elementos básicos da carta cadastral importância fundamental neste quesito. Assim a base fundamental do cadastro (geometria básica, atributos e identificação), deve servir para o uso das diversas esferas do governo municipal, desde a secretaria de educação, no mapeamento socioeconômico do entorno da escola, da demanda discente, etc.; para a secretaria de saúde, no mapeamento de vetores de doenças ou mesmo na espacialização de epidemias; e também para a secretaria de segurança, no mapeamento densidade de criminalidade; por exemplo.

c) Os profissionais diretamente envolvidos na discussão e elaboração direta do modelo de CTM do MdC, considerando suas abordagens acerca do todo socioespacial

Como visto anteriormente, Souza (2010) demonstra a necessidade da atuação de uma equipe interdisciplinar no processo de planejamento e gestão urbanos, que envolvam desde arquitetos, profissionais do direito, da administração, até profissionais ligados as ciências sociais básicas, como sociólogos, historiadores e geógrafos, todos atuando de forma integrada, mantendo um diálogo direto e constante entre si e com a população.

A questão estaria no fato de que planejar e gerir a cidade deveria partir de uma pesquisa básica que abarca toda a sua realidade socioespacial, entendida a partir de suas relações (e contradições), e não apenas a partir de seu substrato material, o “sistema de objetos”, mas sim este relacionado diretamente com o “sistema de ações”, como propõe a teoria espacial de Santos (2009a).

Desta forma, os instrumentos (os meios do planejamento) também deveriam ser pensados, planejados e geridos, a partir de uma equipe interdisciplinar. Ainda que nesse ponto existam profissionais com maior domínio técnico sobre determinados instrumentos, como os urbanistas com os índices urbanísticos, as implicações deles e seu uso no planejamento, na gestão e no cotidiano da cidade estes devem ser pensados em conjunto, intedisciplinarmente, sob pena de perder a visão de totalidade e enviesar o instrumento sob uma visão setorialista, partimentando a noção acerca do objeto de estudo e de atuação: a cidade.

Nesse sentido, o corpo de profissionais que atuam diretamente na discussão e produção do modelo de CTM do Ministério das Cidades é analisado aqui a partir da formação dos autores de suas publicações acerca do tema e também daqueles que atuaram como palestrantes nos seminários sobre cadastro, com foco no que ocorreu em Belém em 2011, o seminário regional norte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011), no qual o autor deste trabalho participou como público.

Apesar da realização de seminários para a discussão do CTM com profissionais e acadêmicos de diversas áreas, incluindo geógrafos, o corpo base que tomou a frente do processo não foi tão interdisciplinar quanto poderia ser. Uma questão interessante foi levantada por um dos professores que compunham a banca de qualificação de mestrado do autor deste trabalho – o Professor Dr. João M. Palheta da Silva, que também participou dos seminários, de que tais eventos não garantiram um instrumento interdisciplinar, pois apesar de todas as discussões e opiniões contrárias houvessem sido levantadas e argumentadas, no final das contas ficaram as ideias dos engenheiros sobre as diretrizes do cadastro.

As duas principais publicações sobre CTM do Ministério das Cidades (ERBA, LIMA JÚNIOR e OLIVEIRA, 2005; CUNHA e ERBA, 2010) tem como autores profissionais formados principalmente nas áreas da arquitetura e urbanismo, das engenharias (cartográfica, civil, agrimensura, agrícola e de produção), da geodésia, da cartografia, da administração, do direito, da economia e em cursos de CTM nacionais e internacionais, sendo que apenas um deles é sociólogo.

Assim, a necessidade de uma (re)produção interdisciplinar de instrumentos voltados para o planejamento, incluindo o CTM, pautados em uma participação significativa de profissionais que se debruçam, principalmente, sobre a realidade socioespacial aparece na leitura dos currículos dos autores das publicações que discutem esta ferramenta, do próprio ministério que trata das diretrizes do cadastro.

Reiterando que a cidade é um “recorte” espacial criado pela divisão do trabalho, considerando a sua dimensão técnica, territorial e funcional, relacionado diretamente com os demais, como os espaços rurais, que entendidos a partir de sua dialética e movimento compõem uma totalidade, estruturada por objetos e ações, assim como todas as variáveis que deles derivam (SANTOS, 2009a; 2012a; 2012b), o corpo de profissionais devem ser capazes, a partir de uma atuação em conjunto, de (re)produzir instrumentos para o planejamento e a gestão que considerem o espaço urbano a partir de sua totalidade e complexidade, considerando suas próprias especializações acerca deste.

Fazendo uma comparação, um tanto simplista, entre a relação que Santos (2012a) faz entre a *paisagem*, a *configuração espacial* (chamada na obra também de *configuração territorial*) e o *espaço* com a atuação dos profissionais da arquitetura, do urbanismo e de certas engenharias no planejamento e na gestão urbanos, conclui-se que: o primeiro – o arquiteto – preocupa-se principalmente com a paisagem, o segundo – o urbanista – com a configuração espacial e o terceiro, o engenheiro, que trabalham na escala dos objetos geográficos, preocupa-se com ambos, entretanto foca-se na instrumentalização da sua construção, enquanto os demais com a relação entre forma e a função dos objetos na paisagem e na configuração espacial.

Porém, a paisagem e a configuração espacial não resumem o espaço, e nem a cidade, ambos são mais que uma materialidade sem o movimento da vida, das relações sociais, onde se encerram ambos os conceitos, já que

Por meio da paisagem, a configuração territorial se dá apenas parcialmente, miniaturizada pelas fotografias ou mapas e cartas, na medida em que tenhamos o domínio das informações. Mas a configuração territorial é sempre um sistema, ou melhor, uma totalidade, ainda que inerte. A natureza é uma totalidade e um sistema, na medida em que não há independência entre as partes, nem na natureza chamada natural, nem na natureza transformada (...). (SANTOS, 2012^a, p. 84-85).

Em suma

A paisagem é o conjunto das coisas que se dão diretamente aos nossos sentidos; a configuração territorial é o conjunto total, integral, de todas as coisas que formam a natureza em seu aspecto superficial e visível; e o espaço é o resultado de um matrimônio ou um encontro, sagrado, enquanto dura, entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. O espaço é a totalidade verdadeira, porque dinâmica, resultado da geografização da sociedade sobre a configuração territorial. Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas, como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial oferecemos, no transcurso histórico, espaços diferentes. (SANTOS, 2012a. p. 85).

A análise e atuação no espaço urbano não devem ser resumidas à dimensão física do seu sítio urbano, do seu traçado urbanístico, nem da sua hierarquia funcional; pois ele não é um arranjo de objetos espaciais, vistos apenas a partir de sua materialidade, mas sim um imbricado destes com as relações sociais que lhe dão vida, significado, porquês e funcionalidades, baseadas nos usos práticos, sejam eles planejados ou “espontâneos”. Assim, mais uma vez dito aqui, os profissionais da arquitetura, urbanismo e engenharias não são os únicos necessários, ou mesmo os mais importantes, para um planejamento e gestão urbanos, incluindo aqui a produção de seus instrumentos, que tenham como fio condutor a melhoria prática da vida dos agentes (re)produtores da cidade, já que estes profissionais atuam e se

debruçam sobre apenas uma parte da totalidade, que é socioespacial. Os profissionais das ciências sociais (sociologia, ciência política, antropologia, psicologia, história, etc.), que tem como objeto de estudo a dinâmica social, as relações sociais – com ênfase em suas diferentes dimensões, são também essenciais para tal processo. Porém, estes também atuam em apenas uma parte do “caminho”.

A realidade socioespacial é composta por ambas as dimensões, material – os objetos, e social – as relações, indissociavelmente. Nesse sentido, a geografia, considerado o seu objeto de estudo como o espaço geográfico, baseado em Santos (2009a), aparece como a disciplina que “costura” ambas as dimensões, buscando o entendimento dos processos a partir da sua totalidade, não priorizando nem o trabalho “morto”, nem a dinâmica do trabalho, nem a esfera material, nem a esfera das relações sociais, mas sim buscando a explicação de ambas a partir de sua integração.

Em resumo, a questão não é a substituição de profissionais por outros, o geógrafo, por exemplo, não substitui o engenheiro, o profissional do direito, o arquiteto, o urbanista, o sociólogo, o historiador, etc. Todos eles atuam sobre a realidade concreta, sobre a totalidade, a partir de suas especialidades, entendendo seu papel e também o papel do outro, as limitações da sua disciplina e das demais. O diálogo interdisciplinar, e não meramente multidisciplinar, é importante para que não haja omissão de variáveis e nem apropriação do campo de trabalho de determinadas disciplinas por aquelas que visivelmente não estão plenamente capacitadas para tanto. Um geógrafo, por exemplo, não tem formação para projetar sistemas de engenharia e arquitetura, apesar de ter a função de entendê-los minimamente, assim como não se espera que o engenheiro “dê conta” também de analisar o espaço a partir da complexidade de sua (re)produção. Porém, cada um é importante em seu campo de atuação.

d) As perspectivas acerca das questões socioespaciais dos autores das obras sobre CTM do Ministério das Cidades

Algo sobre as abordagens acerca da questão socioespacial pelos autores das publicações acerca do CTM no Ministério das Cidades já foi trabalhada neste mesmo capítulo, quando se falou das abordagens acerca do Estado e do território em Erba, Oliveira e Lima JR (2005) e Erba e Loch (2007), onde o Estado é visto como um agente neutro e imparcial, o território é resumido à sua área de atuação política e administrativa e os conflitos de terra não passam de uma questão de desconhecimento da legislação, e não uma das contradições da estrutura fundiária sob a égide capitalista.

Também foi comentado o direcionamento que a FIG toma com relação à discussão acerca do desenvolvimento baseado no escopo político filosófico neoliberal, que prioriza e elege o desenvolvimento econômico como o único caminho a ser seguido rumo à qualidade de vida da população. O movimento neoliberal é incorporado sem críticas no discurso da federação, assim como no discurso de Erba e Loch (2007):

(...) numerosos fatos têm influenciado fortemente todos os segmentos da sociedade, refletindo-se nas estruturas estatais dos países do mundo. Com particular ênfase a partir dos anos 90, o neoliberalismo, a globalização e as grandes inovações que se produziram nos sistemas de informação acabaram reorientando alguns paradigmas antigos e criando outros. (ERBA e LOCH, 2007, p. 25).

Outro ponto importante, além do escopo político e filosófico dos autores que balizam as publicações acerca de CTM do Ministério das Cidades, é a adoção de teorias também conservadoras para explicar diversas questões socioespaciais abordadas para justificar a implantação de cadastros no país, como, por exemplo, o êxodo rural e as migrações por Carlos Loch (2005). Estes temas são abordados e explicados pelo autor a partir de uma visão malthusiana, que resume a questão ao crescimento demográfico e a solução destas problemáticas à uma questão técnica:

Quem trabalha ou estuda a questão social obrigatoriamente deve procurar entender o crescimento demográfico e suas consequências. (...) O crescimento demográfico é fruto de aspectos culturais e do conhecimento científico, em que a medicina tem peso expressivo no controle da natalidade, somado aos aspectos sanitários.

Dentro da questão do crescimento demográfico, deve-se levar em conta as questões de migrações e a falta de orientações para a população. Um exemplo claro são as migrações da população rural, que **vai para as cidades sem nenhum preparo profissional** e assim caem em zonas marginalizadas, não tendo emprego e, conseqüentemente, não tendo o que comer.

Se o governo investir em conhecer o que é o território, caracterizando os **seus recursos naturais renováveis e não renováveis**, será o primeiro passo para a estruturação de políticas **de ocupação de forma racional em relação à sua aptidão**, respeitando-se as condições ambientais que são particulares de uma região para outra, chegando-se às diferenças de uma área para outra.

O Brasil possui imensos recursos naturais, tanto que a economia vem se sustentando em cima da agricultura, mesmo que esta seja praticada de forma bastante rudimentar, **raramente praticando-se a ocupação do solo segundo sua aptidão. Isto certamente daria condições para mudar os índices de migrações de populações que deixam o campo e vêm para a cidade.**

Quando se conhece a aptidão do solo, pode-se instruir o ocupante para que pratique a ocupação mais rentável segundo aquilo que o solo disponível oferece, tendo-se rendimentos maiores com custos menores. (LOCH, 2005, p. 81-82. Grifo nosso)

Percebe-se que o discurso do autor aponta a questão da contribuição do chamado êxodo rural nas áreas marginalizadas das cidades como um problema de falta de preparo profissional dos migrantes, não há questionamentos sobre o que leva os sujeitos a

abandonarem suas terras e irem para a cidade – que Santos (2012b) e Stedile (2005) avaliam como verdadeiras “migrações forçadas”, calcadas no modelo de modernização capitalista que está pautado em uma estrutura fundiária baseada no grande latifúndio, na monocultura e na pecuária extensiva, que expulsa os camponeses pobres de suas terras a partir de pressões econômicas (falta de investimentos e incentivos para a agricultura camponesa, expansão da cultura consumista), políticas (baseadas, por exemplo, no apadrinhamento e na violência física e moral) e sociais (necessidades básicas não atendidas pelos camponeses) – reorientando as causas do fenômeno aos próprios indivíduos, que não tem qualificação profissional e por isso enfrentam dificuldades. Outra causa de mazelas sociais, no discurso do autor, é a falta de informação: o desconhecimento do governo acerca dos recursos de seu território e também da desinformação dos sujeitos do campo acerca da aptidão agrícola das terras, que por isso ocupada por atividades erradas, de forma irracional, caso o cenário fosse o contrário, com a ajuda de cadastros territoriais, por exemplo, a questão seria diferente.

Desta forma, o tema da pobreza e da miséria são reduzidos a questões de desinformação, despreparo técnico, e determinismos ambientais. Desta forma o CTM seria uma espécie de *Deus Ex Machina* para tais problemas, uma vez que é um instrumento que trabalha com a aquisição sistemática de informações acerca dos territórios:

Considerando que o cadastro técnico multifinalitário compreende 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 informação do povo para que possam aproveitar as melhores qualidades que aquele solo lhe oferece. (LOCH, 2005, p. 83. Grifo nosso)

Quando os conflitos de terra e a fome são relacionados a uma questão de desinformação espacial e falta de conhecimento e políticas que considerem a aptidão agrícola do solo, os cadastros ganham uma importância cabal, tornando-se praticamente um fim, e não apenas um dos meios para balizar diversas ações de planejamento e gestão, segundo as mais diversas abordagens.

Para resolver qualquer problema é preciso antes de tudo identifica-lo enquanto tal, posteriormente analisa-lo para encontrar as causas dele, principalmente a partir da sua relação com outros aspectos que não são evidentes num primeiro momento, em seguida as soluções precisam ser buscadas – considerando principalmente a causa de tais problemáticas – com a criação de meios para isso. Logo, uma visão distorcida (inocente ou consciente) da realidade socioespacial tende a gerar a proposição de soluções que não vão à raiz dos problemas,

criando, no máximo, soluções paliativas, incapazes de resolver tais questões. Nesse sentido, uma visão superficial acerca das questões socioespaciais na elaboração de instrumentos voltados para o planejamento e a gestão urbanas pode ser um “calcanhar de Aquiles” para se conseguir os objetivos almejados para uma ferramenta, incluindo o CTM.

Voltando a questão central da multifinalidade, considerando o exposto neste capítulo, o modelo de CTM sugerido pelo Ministério das Cidades apresenta a característica da multifinalidade mais como uma possibilidade do que como uma condição para a (ou derivada da) produção do próprio cadastro. A qualidade de “multifinalitário” parece estar agregada mais ao que a portaria chama de “Cadastros Temáticos”, o qual não se aprofunda, porém o amarra do próprio CTM, o que pode por tornar o primeiro também em um instrumento legalista, longe da realidade concreta da cidade. Entretanto, a integração dos dados do Registro de Imóveis (RI) com os do CTM, criando o que a portaria chama de “Sistema de Cadastro e Registro Territorial – SICART” (BRASIL, 2009. Capítulo I, Art. 4º), que deve conter as informações tanto sobre as parcelas cadastrais de forma geral (localização, geometria e área), quanto sobre o seu conteúdo imobiliário (as edificações e outros objetos espaciais), cria-se as bases para a criação de um banco de dados com informações essenciais para o cálculo do IPTU, o que ajuda a demonstrar que este modelo de CTM tem um caráter, principalmente, fiscalizador.

Os outros cadastros, especificamente, devem ser pensados e direcionados pelo administrador do CTM. Logo, as diretrizes da construção do “Sistema de Informações Territoriais” (SIT) ficam totalmente por conta da competência de quem produz o CTM.

Dessa forma, entende-se que o CTM deveria ser uma ferramenta de apoio ao planejamento e à gestão territorial urbana, que visem o desenvolvimento socioespacial (SOUZA, 2010), de forma obrigatoriamente multifinalitária e não simplesmente como um meio de ampliar a arrecadação tributária das prefeituras municipais a partir da otimização do IPTU, mesmo este sendo um importante instrumento de arrecadação, não deve ser o único alvo do CTM.

Longe de buscar respostas definitivas para a discussão acerca da multifinalidade do CTM proposto pelo MdC, o presente trabalho busca levantá-las, tendo em conta a carência de trabalhos que façam uma análise crítica acerca desta ferramenta. Mas principal questão aqui levantada está se os produtos agregados ao CTM, ou que os toma como base, são realmente eficientes como uma base cartográfica territorial para engendrar os processos de planejamento e gestão urbana de cunho territorial, uma vez que sua base é apenas legal, considerando a situação de propriedade e posse jurídicos e não os da realidade concreta, uma vez que os atos

de planejar e gerir um território perpassam pela capacidade de conhecer a organização espacial real do território administrado.

CAPÍTULO III

O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO DE BELÉM – A MULTIFINALIDADE EM FOCO

3.1 Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém – Uma Visão Geral

O primeiro cadastro produzido pela prefeitura municipal de Belém, chamado de *Cadastro Técnico Metropolitano*, datado do início da década de 1970, financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), gerenciado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana (CODEM) e produzido pela empresa *New Plan Planejamentos LTDA*, teve como objetivos: “(...) a elaboração de um novo código tributário para o município, o prognóstico de cadastramento de todos os imóveis de Belém e o lançamento do imposto pela nova tabela de valores (...)” (SILVA, 2004. p. 29) elaborada pela própria empresa produtora do cadastro.

Na época, o cadastro já contava com uma representação cartográfica, elaborada pela empresa Geocarta, que, a partir de levantamentos aerofotogramétricos, produziu uma cartografia para a representação de setores, quadras, lotes e sublotos da área cadastrada. Tais dados foram utilizados como base pela Secretaria de Finanças (SEFIN) para a cobrança de IPTU já a partir do ano de 1972. Entretanto, o cadastro apresentava diversas distorções entre seus dados e a realidade da cidade, que foram atribuídas por Sílvia (2004) ao “pioneirismo do serviço executado” já que o cadastro de Belém era “um empreendimento inédito na região norte” (p. 29) na época.

Na década de 1980, a recém inaugurada Companhia de Informática de Belém S/A (CIMBESA), uma empresa de economia mista encarregada da organização e administração do Centro de Informações do Município de Belém – dividido em dois setores: O Centro de Processamento de Dados e o Cadastro Técnico de Belém, passou a gerenciar o cadastro da década de 1970. Segundo Silva (2004), a CIMBESA recebeu todo o acervo do cadastro até então existente, tanto da CODEM quanto da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que apesar de haverem diversas inconsistências nos dados cadastrais – como a falta de números de inscrição de imóveis, por exemplo - estes ainda seriam alvo de atualizações posteriores.

Entretanto, Gaia e Galvão (2005) retratam que a situação do cadastro de 1970 ainda estava aquém mesmo das necessidades da estrutura fiscal e tributária do município, mais

ainda como instrumento para outras áreas do planejamento e gestão, que não eram objetivos de tais experiências de cadastro, uma vez que

(...) Não possuíam nenhum mecanismo de integração, com informações e modelos desatualizados, dados insuficientes para a elaboração de estratégias que orientassem a ação fiscalizadora e o correto lançamento dos tributos. Em anos anteriores [década de 1980], houve uma tentativa desastrosa de recadastramento, cujas maiores consequências foram lançamentos de inscrições em duplicidade e uma significativa concentração de erros no setor fiscal de maior densidade populacional de Belém. (GAIA e GALVÃO, 2005, p. 116).

Uma das tentativas de atualização dos dados do CTM envolveu a contratação de um serviço de voo aerofotográfico, que não é restituível em escala como o aerofotogramétrico, o que inviabilizou a precisão e a compatibilidade cartográfica do novo produto com os antigos, resultando na prática de verificações e atualizações a partir da contagem dos lotes e deduções de extensões e áreas a partir das fotografias (Informação Verbal¹³).

Tais problemas técnicos somados a diversos problemas de estrutura administrativa da prefeitura municipal, como a sua divisão em vários departamentos e diferentes prédios “onde se repetiam rotinas, segmentavam-se funções e executavam ações com um grau elevado de dispersão, o que impedia a elaboração de políticas globais para a administração tributária” (GAIA e GALVÃO, 2005. p. 116), contribuíram para a Fazenda Municipal ser pouco eficiente e desorganizada, segundo Gaia e Galvão (2005).

Percebe-se que apenas a questão fiscal e tributária entrou em pauta nos discursos de ambas as publicações (SILVA, 2004; GAIA e GALVÃO. 2005), alguns dos fatores que ajudam a explicar isso são que os cadastros das décadas de 1970 e 1980 eram assumidamente fiscais e tributários, sua gênese não primava o seu uso em outros aspectos do planejamento e da gestão urbanos, apesar de que seus produtos foram ainda utilizados no planejamento urbanístico, por exemplo (SILVA, 2004; Informação Verbal [*idem*]). Outro fator era que a receita tributária da prefeitura até então ter um peso muito aquém do que poderia ter no contexto da receita geral da prefeitura municipal, que entre meados da década de 1990 apontava sérias dependências dos repasses das esferas federal e estadual, sendo que neste período ambas as esferas representavam oposições político partidárias ao prefeito da época,

¹³ Entrevista condida por: LIMA, J. J. **Comunicação pessoal**. [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014. 3 arquivos .m4a.

resultando, segundo ele próprio, em sérios “boicotes” nos repasses para a prefeitura de Belém (Informação Verbal¹⁴).

O atual Cadastro de Belém, datado do ano 2000, começou a ser pensado a partir de 1997, após a participação de técnicos municipais da secretaria de finanças no congresso GIS Brasil, em Curitiba, e no Congresso Brasileiro de Cartografia, no Rio de Janeiro, onde tiveram contato com uma, até então, nova proposta sobre os tradicionais cadastros técnicos que ainda não havia sido aplicada na prática por nenhuma gestão municipal no Brasil, mas que propunha um Cadastro que serviria para todas as esferas da administração pública da cidade *a priori* e não principalmente para o provimento de insumos para a arrecadação tributária (GAIA e GALVÃO, 2005; Informação Verbal¹⁵).

A produção do então *Cadastro Técnico Multifinalitário* foi iniciada em meados 1998, com a contratação da CODEM como coordenadora do projeto e tendo como um dos seus objetivos a curto prazo o aperfeiçoamento da cobrança de impostos e da fiscalização urbanística de Belém, devido ao contexto precário que se encontrava a receita do município, fruto, entre outras coisas, tanto do grau de defasagem e inconfiabilidade dos instrumentos fiscais e tributários disponíveis até então, quanto de questões político partidárias entre as esferas superiores, responsáveis pela maioria da receita do município, e a prefeitura. Entretanto, já tendo sido percebido pela administração da época o potencial extrafiscal e tributário desta outra concepção de cadastro, seu objetivo a médio e longo prazo seria balizar o planejamento e gestão urbanos do município como um todo e não apenas na questão fiscal e tributária com base na

(...) Integração entre os diversos órgãos da administração municipal (finanças, urbanismo, saneamento, saúde, educação, transportes, habitação, meio ambiente, etc.), a partir da utilização de uma única base de dados atualizada e unificada, em condições de prover a gestão pública de informações precisas(...). (SILVA, 2004, p. 33).

Tal objetivo foi levantado também pelo próprio prefeito de Belém na época, Edmilson Rodrigues, que afirmou ter sido este um ponto de conflito entre a prefeitura e a fonte de financiamento do projeto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito do *Programa de Modernização das Administrações Tributárias* (PMAT), que não concordou de imediato com a proposta de um cadastro não estritamente

¹⁴ Entrevista concedida por: RODRIGUES, E. B. **Comunicação pessoal**. [Dez. 2013]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014.

¹⁵ Entrevista concedida por: GAIA, M. **Comunicação pessoal**. [2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014.

fiscal e tributário, tanto pela questão do programa ser voltado estritamente para projetos de tal natureza, quanto pelo fato de que ainda não tinham precedentes de tal tipo de cadastro no Brasil, entretanto o financiamento foi aprovado após muitas negociações entre a prefeitura de Belém e o BNDES, que mostrou também vantagens financeiras do procedimento, uma vez que a produção de um único cadastro com escopo multifinalitário pouparia uma eventual duplicação de recursos caso fosse necessário refazer, por exemplo, o levantamento aerofotogramétrico para fins de planejamento e gestão urbanos, caso um primeiro fosse realizado apenas para fins tributários (Informação Verbal [Idem]).

Características do Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém do ano 2000

O projeto foi desenvolvido em três linhas de atuação, iniciadas em 1998 e concluídas em meados do ano 2000: o levantamento aerofotogramétrico, a produção de uma nova planta de valores genéricos e o levantamento cadastral multifinalitário.

O *levantamento aerofotogramétrico*, processo de fotografar o solo a partir de uma avião especialmente preparado e equipado para tal atividade para depois restituir as fotografias em escala, foi realizado em todas as áreas urbanas e de expansão urbanas do município (Figura 8), este procedimento foi seguido de diversos outros feitos em laboratório, detalhados por Silva (2004), para a produção de representações cartográficas, que variaram nas escalas de 1:25.000, como o mosaico fotográfico digital do município, com cobertura de 506 km², até 1:2.000, como a planta de identificação de equipamentos e usos urbanos para o cadastro multifinalitário.

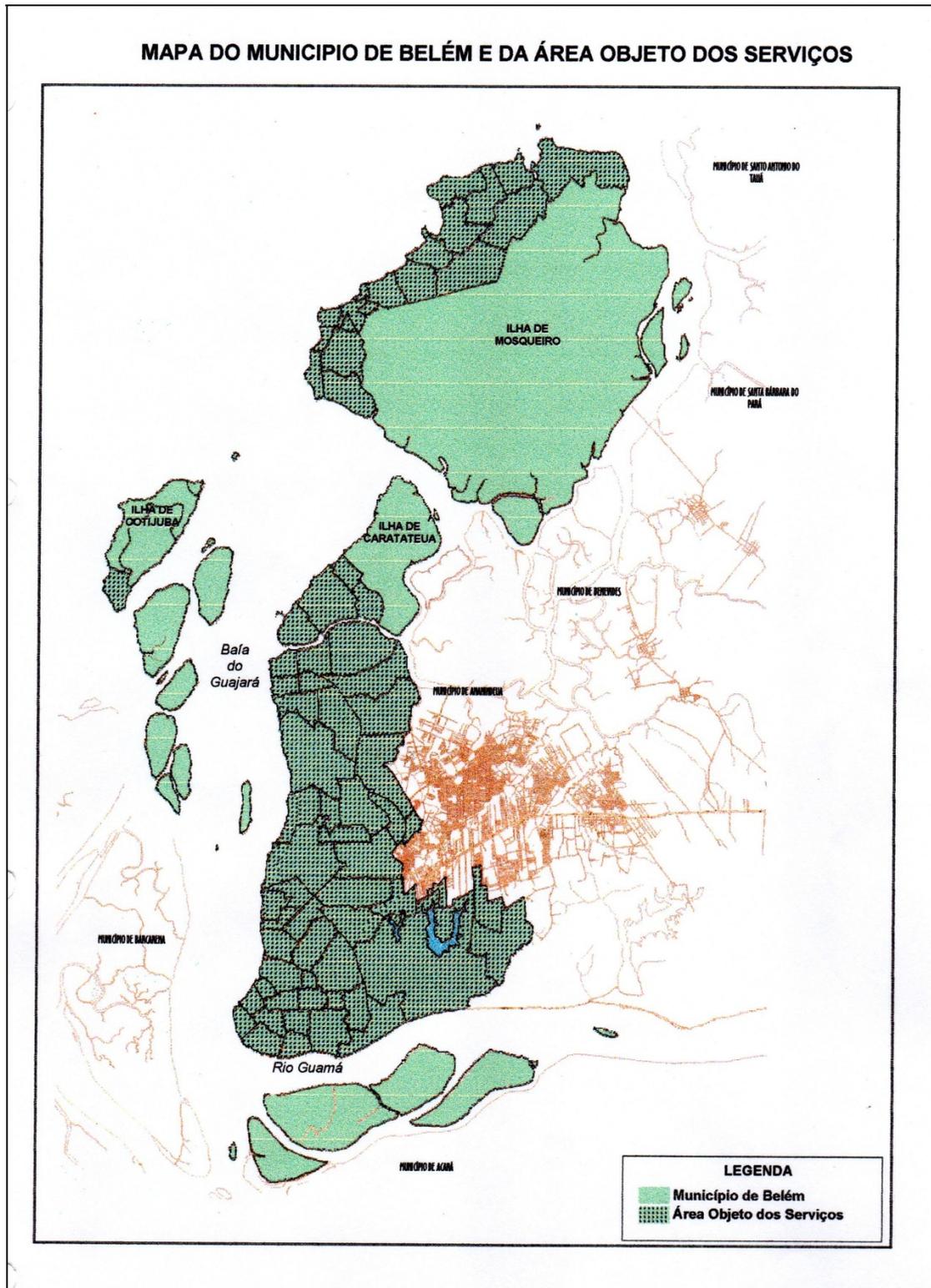


Figura 8 - Mapa da Área de Objeto dos Serviços Aerofotogramétricos. Fonte: CODEM *apud* Nunes (2004)

O levantamento aerofotogramétrico foi base para a geração de arquivos vetoriais que representariam a geometria dos objetos geográficos de Belém em formato CAD. Estes vetores foram organizados em diferentes camadas (chamadas também de *layers*) de dados georreferenciados (totalizando 256 camadas), organizadas por temas, tais como: Hidrografia, Hipsometria, Rede de Referência Cartográfica, Sistema Viário, Referência Urbana, Linhas de Transmissão, etc. Silva (2004) toma como exemplo o tema de Referência Urbana para mostrar a abrangência destas camadas de informação, neste tema é possível encontrar camadas referentes ao uso do solo, condição de superfície, padrão e conservação do imóvel, etc. Esses dados contribuiriam tanto para a produção da Planta Básica de Belém, que é a representação cartográfica dos objetos geográficos do espaço urbano do município em escala grande, quanto para a produção do Levantamento Cadastral Multifinalitário.

A *Planta de Valores Genéricos* (PVG), atualizada a partir do aerolevanteamento realizado em 1998, produzida a partir de informações do cadastro de face de quadra (visto a seguir), é um dos instrumentos essenciais para a o cálculo do IPTU. Ela “consiste na espacialização de valores homogeneizados por face de quadra, tomando por base as ofertas e as transações ocorridas no mercado imobiliário, conforme metodologia da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)” (GAIA e GALVÃO, 2005, p. 118).

A sua atualização não acarretou no aumento generalizado dos valores, como poderia se imaginar, havendo queda na maioria dos valores médios, mesmo em bairros considerados nobres, como Umarizal, Reduto e Batista Campos, o que Gaia e Galvão (2005) atribuem ao fato de que até então a atualização era feita apenas segundo a inflação, não considerando, por exemplo, a retração que atingiu o mercado imobiliário devido à estabilização da moeda.

Já o *Levantamento Cadastral Multifinalitário* envolveu a produção de cinco sub cadastros: o cadastro imobiliário, com mais de 360.000 unidades imobiliárias cadastradas; o cadastro de logradouros, com o registro de cerca de 8.885 logradouros; o cadastro de atividades que cadastrou 36.204 boletins de atividades; o cadastro de equipamentos e serviços urbanos registrados em 30.316 faces de quadra, e o levantamento cadastral de informações turísticas, que registrou 781 unidades de interesse turístico. (PREFEITURA DE BELÉM, 2000).

O levantamento cadastral é produto tanto das informações geométricas extraídas do levantamento aerofotogramétrico, quanto de trabalho de campo para coleta de informações sobre logradouros, faces de quadra e dos imóveis, a partir do preenchimento de Boletins de Informação Cadastral (BIC) e Boletins de Atividades e Informações Turísticas, que continham amplas informações sobre os imóveis e os demais temas cadastrados, com o

objetivo de “(...) reunir e integrar, numa mesma base de dados, as informações destinadas a auxiliar o planejamento estratégico dos diversos setores da administração municipal” (SILVA, 2004. p. 42), com base na coleta de dados tanto de interesse fiscal, quanto “(...) das mais diversas áreas de intervenção da municipalidade, tradicionalmente não financiados em projetos desta natureza” (GAIA e GALVÃO, 2005. p. 119).

A definição tanto de quais informações seriam coletadas durante a pesquisa e preenchimento dos Boletins de Informação Cadastral, quanto quais os objetos que seriam cartografados a partir do levantamento aerofotogramétrico, foi feita a partir de reuniões com representantes de todas as secretarias do município, que opinaram sobre quais dados seriam necessários para o uso das informações cadastrais no seu nicho de atuação. Assim, o conteúdo do BIC foi definido segundo a necessidade de todas as secretarias municipais e órgãos da prefeitura e não apenas a partir da secretaria de finanças ou mesmo da secretaria de urbanismo, já na etapa de produção do edital de abertura de licitação pública para a produção do cadastro.

Entretanto, apesar de estabelecidas no edital e no contrato com a empresa que produziu o CTM, nem todas as informações foram entregues, entre elas a representação cartográfica da área construída do lote, assim, para o cadastro de imóveis conta apenas com a malha dos limites físicos dos lotes, sem levantamento cartográfico das edificações presentes em cada um deles. Sobre isso o técnico da CODEM comenta:

No nosso cadastro, o CTM, o contrato não chegou na edificação, foi só a parcela, o lote. Até o lote foi feito o contrato - entregar a malha de lotes. Mas o BIC foi feito, quer dizer, a edificação foi registrada no BIC, área construída “todinha”, pra gente fazer depois os croquis e a gente colocar no BIC. Então, a gente tem todos os levantamentos do imóvel aqui, na divisão de cadastro na unidade de cadastro, a gente tem todos os BICs e no BIC tem a informação, aparece área construída, aparece toda medição em campo, isso vai nos permitir colocar o imóvel dentro do terreno, a edificação eu digo né, dentro do terreno. (Informação Verbal¹⁶).

Diferentemente do cadastro da década de 1970, o CTM da década de 1990 não contemplou o levantamento cartográfico da área construída dos lotes (cuja diferença pode ser vista na Figura X). Entretanto, segundo outro informante que estava envolvido no processo na época (Informação Verbal¹⁷), tal mapeamento foi sim previsto, inclusive no edital, porém, já durante a execução dos levantamentos, a empresa teria solicitado uma revisão da quantidade

¹⁶ Entrevista concedida por: Técnico em Cartografia da CODEM. **Comunicação pessoal**. [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014. 2 arquivos .m4a.

¹⁷ Entrevista concedida por: GAIA. M. **Comunicação pessoal**. [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014.

de produtos a serem entregues a partir da diminuição tanto dos produtos representados cartograficamente quanto das informações a serem levantadas em campo, uma vez que os valores cobrados pela empresa eram baseados na produção de cadastros que não tinham escopo multifinalitário, onde a carga de trabalho, tanto dos agentes de campo quanto dos profissionais de geoprocessamento responsáveis pela vetorização das feições, era menor. Sob ameaças de interromper o projeto, os técnicos das secretarias municipais da prefeitura se reuniram e votaram quais as informações deixariam de ser levantadas, entre elas a área construída dos lotes foi eleita como uma das que deveriam ser retiradas, indo contra a vontade dos representantes da própria SEFIN.

Entretanto, como a informação da área construída não seria uma das informações que iriam compor as camadas de informação vetorial georreferenciadas (vistas a seguir), ela seria colhida, como contrapartida da empresa, a partir de medições em campo (com trena) e representadas através da produção de croquis desenhados na parte posterior dos BICs, tal informação seria ficaria posteriormente disponível em meio digital a partir da digitalização dos boletins em formato de imagem (na extensão TIFF) e estaria associada ao seu respectivo lote através do código de inscrição cadastral (INSCADE) – que será debatido adiante.

O levantamento cartográfico dos objetos alvo do cadastramento a partir de imagens aerofotogramétricas contribui também para a precisão do posicionamento dos dados, considerando que as imagens também foram ortorretificadas a partir da Rede de Referência Cadastral Municipal (RRCM), que também foi adensada segundo metodologia recomendada pela norma NBR 14166, através do sistema de referencia espacial *South Americam Datum 1969* (SAD 69) e na projeção *Local Transversal Mercator* (LTM) (SILVA, 2004). Tal procedimento caracteriza um levantamento diferente daqueles que, segundo Diego Erba (2005), não seria o recomendado, porém o mais comum em levantamentos cadastrais:

No Brasil, grande parte dos trabalhos de medição efetuados pelos profissionais de mensuração **objetiva exclusivamente levantar os fatos existentes**, determinando assim somente os limites de posse das propriedades, desconhecendo as causas legais correspondente ao domínio efetivo. Esse fato acaba provocando a generalizada e conhecida situação de confusão de limites e sobreposição de títulos de propriedade. **Esse sistema tem como ponto fraco a falta de precisão causada pela subjetividade que existe no momento em que se define o [...] ponto de partida, quando a parcela é amarrada à malha urbana. O fato de usar este tipo de referência tem causado grandes problemas nos sistemas de publicidade territorial de muitos países, gerando superposições de títulos e conflitos de limites.**

Os problemas derivados da localização relativa desaparecem ao adotar o posicionamento absoluto dos imóveis. Nesse sistema, cada detalhe levantado recebe uma coordenada correspondente a um sistema de referência único, podendo ser este municipal ou nacional. (ERBA, 2005, p. 23. Grifo nosso).

O autor critica a metodologia de coleta de pontos relativos a um ponto no terreno, defendendo que a referência de todos os pontos seja feita dentro de um sistema de coordenadas cartográficas a partir de instrumentos de precisão, seja em campo ou mesmo a partir de sensoriamento remoto, uma vez que a subjetividade do sistema de pontos de partida está no fato de que cada técnico, ao determinar um ponto, pode fazê-lo de forma diferente e com precisão diferente, o que acarretaria em sobreposições de geometria.

Outro ponto que o autor chama a atenção é com relação ao cadastramento apenas dos limites materiais do lote, os limites visíveis no terreno (como cercas, muros, etc.), não sendo considerados os limites legais presentes nos documentos do cartório de registro de imóveis. Este é o caso do CTM de Belém, que levantou a situação material dos objetos espaciais da área urbana de Belém, caracterizando assim um cadastro pautado na materialidade existente na cidade naquele momento, pelo menos no que concerne aos objetos espaciais que foram alvo de representação cartográfica e de coleta de informações *in loco*, incluindo neste caso os imóveis (Informação Verbal [*idem*]). Entretanto, apesar de tal característica ser alvo de crítica por Erba (2005), na prática ela funcionaria para o planejamento e a gestão urbanos que dependem de informações da cidade real.

As camadas de informação cadastral ajudaram a compor a base de referência espacial dos cinco levantamentos cadastrais vistos anteriormente, a partir de dois tipos de feições: polígonos fechados (representando a área e os limites físicos dos imóveis), que atuam como base de referência espacial para as informações do cadastramento de imóveis e do cadastramento de atividades, e polígonos de extensão (representando as faces de quadra), que atuam como base de referência espacial para as informações do levantamento cadastral de logradouros, equipamentos, serviços urbanos e de informações turísticas. (PREFEITURA DE BELÉM, 2000).

Cadastro de Imóveis e de Atividades

O cadastro de imóveis compreende o cadastramento da representação geométrica e de informações quantitativas e qualitativas referentes aos imóveis da área urbana de Belém. A geometria dos lotes, como falado anteriormente, é baseada na delimitação material prática do mesmo, ou seja, compreende, nas palavras do técnico da CODEM, ao "lote que está lá, ele é o lote de ocupação [...], [levantado a partir do] que está na cidade" (Informação Verbal [*idem*]). Ainda que a área realmente ocupada não seja, totalmente ou em parte, propriedade do sujeito que a possui, na questão fiscal e tributária ela que é considerada, a quantidade de área utilizada por cada sujeito, o que não inviabiliza, *a priori*, o uso das informações cadastrais na

promoção do IPTU, por exemplo, segundo um uso prático do solo urbano de Belém. Entretanto, isso pode ser um fator de complicação na questão do trânsito de imóveis, onde o elemento da propriedade legal (do o quê, quanto e a quem pertence, na esfera jurídica) é fator *sine qua non*.

A quantidade de imóveis cadastrados contou com um incremento na ordem de 64% em relação ao cadastro anterior, passando de cerca de 220.000 unidades cadastradas válidas, que não contam as duplicações do cadastro anterior, para mais de 360.000 unidades, sendo que em cerca de 50% dos imóveis recadastrados a área construída aumentou em 50%, com relação ao cadastramento anterior, enquanto que em cerca de um terço dos imóveis esse incremento foi mais de 100%. Esses dados denotam não somente a defasagem do cadastro antigo, mas também a diferença no objetivo extrafiscal da coleta de dados, já que no CTM atual foram cadastrados imóveis não somente com interesse fiscal, já que foram alvo de coleta de dados

Tanto as áreas valorizadas quanto aquelas classificadas pelos urbanistas como assentamentos subnormais (carentes de infraestrutura), áreas estas tradicionalmente desconsideradas pelas empresas de aerofotogrametria e levantamento cadastral, que as costumam representar no mapa por meio de manchas, atribuindo o nome de “favela”. (GAIA e GALVÃO, 2005. p. 121).

Tais imóveis localizados em áreas com infraestrutura precária foram isentos do pagamento de IPTU, ação que corroborou com o argumento de que o seu cadastramento foi de interesse não tributário. Ainda nesta questão, dados obtidos a partir do CTM foram utilizados para a criação de leis que ampliaram o valor venal mínimo necessário para a isenção automática do IPTU do R\$ 3.716,06 em 1997, para R\$ 16.852,06 em 2001 (cerca de um ano após a conclusão do cadastro multifinalitário), quando mais de 49% dos imóveis cadastrados se configuravam como isentos de IPTU. Ainda assim, a arrecadação do imposto foi incrementada, passando da arrecadação total de R\$ 22,6 milhões em 1996 para cerca de R\$ 39 milhões em 2003. Um ponto importante para isso foi que o novo cadastro contribuiu para que

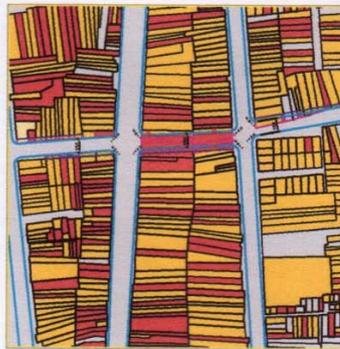
(...) As áreas com maior aporte histórico de investimentos participassem com uma contrapartida maior, pois podiam suportar alíquotas maiores, enquanto áreas antes muito valorizadas, mas que passavam por processos de degradação quase sempre resultantes de modelos de urbanização inadequados [diríamos “modelos de ação urbanística inadequados”], pudessem ter seus valores ajustados à nova realidade. Foi revelada também uma realidade em que grande parte dos imóveis residenciais tem baixo valor no mercado, por dimensões reduzidas e baixo padrão construtivo, por estarem em áreas da cidade carentes de infraestrutura, ou ainda por outros fatores. Para estes casos, aplicou-se a isenção automática, além do perdão de dívidas anteriores. (GAIA e GALVÃO, 2005, p. 124-125).

Desta forma, o aumento da arrecadação não se configurou necessariamente em uma oneração maior a toda a população, incluindo os mais pobres, mas sim uma redistribuição da arrecadação principalmente entre os residentes em áreas da cidade com melhor infraestrutura.

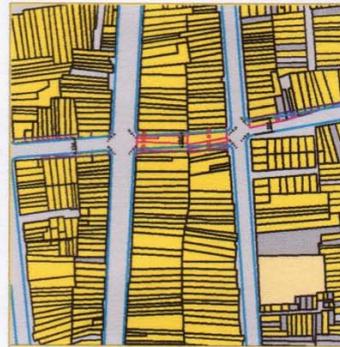
O cadastro de imóveis contou ainda com a inclusão de dados temáticos espacializados a partir de cada unidade imobiliária (figura 9) baseados na coleta dos BIC's, que registraram as seguintes informações acerca do imóvel (PREFEITURA DE BELÉM, 2000b):

Informações cadastro imobiliário

Elemento Construtivo



Verticalização



Padrão da Edificação



Uso do Solo



Anteprojeto Viário

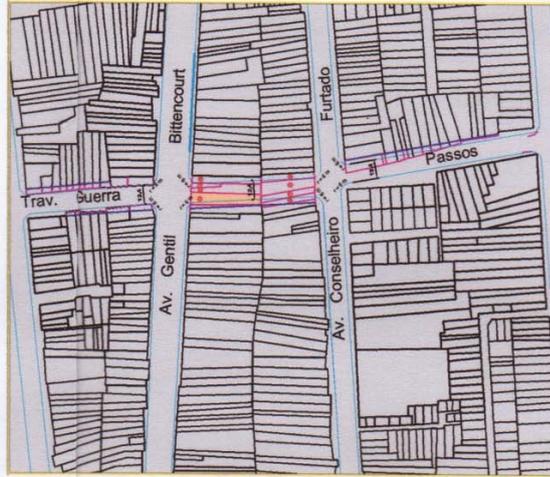


Figura 9 - Informações do Cadastro Imobiliário. Fonte: CODEM *apud* Nunes (2004, *adaptado*)

- **Informações Cadastrais:** *Serviço* (Inclusão, Alteração, Exclusão do Imóvel do Cadastro); *Cobrança* (Normal, Isento ou Imune de Imposto); *Inscrição Imobiliária* (Código identificador do imóvel do tipo hierárquico que contém informação sobre a localização do imóvel desde o bairro, passando pelo número da folha cartográfica CTM, número de quadra até o identificador do lote e sublotes); *Código do Logradouro* (Código de Identificação do logradouro onde está situado o imóvel); *Proprietário* (Nome do proprietário do imóvel); *Solidário* (Nome do utilizador do imóvel, caso este não seja o proprietário); *Contatos do Proprietário e Solidário* (Números de Telefone e Fax).
- **Informações de Localização do Imóvel:** *Informações Cadastrais de Localização do Imóvel* (Logradouro, número de porta, e outras informações baseadas no zoneamento oficial do município em bairro, distritos e etc.); *Endereço de Entrega* (Endereço no padrão dos correios).
- **Dados do Terreno:** Dados Quantitativos (Área do terreno – m², profundidade, comprimento das testadas – metros); Dados Qualitativos: *Situação* (Meio de Quadra, Esquina, Encravado, Vila ou Gleba), *Forma* (Regular ou Irregular), *Delimitação* (Nenhuma, Muro, Calçada ou Muro e Calçada), *Condição Topográfica* (Em nível, Acima ou Baixo do Nível da Rua e Irregular), *Condição de Superfície* (Seco, Alagado, Alagável), *Condição* (Baldio, Sistemas de Recreio – Parques, Praças, etc. – Agrícola, Edificado, Em construção – com ou sem lançamento predial – e ruína). *Categoria de Propriedade* (Particular, Municipal, Estadual, Federal, Religioso e Associativo), *Situação Patrimonial* (Próprio ou Posse), *Captação de Água* (Encanada, Bica, Poço Artesiano, Poço a Céu Aberto, outros) e *Imóveis Conflitantes*.
- **Dados da Edificação:** *Área construída e afastamento frontal* (em unidade métrica), *Interesse de preservação* (devido características arquitetônicas culturais e históricas), *Uso* (Residencial, Comercial, Industrial, Serviços, Religiosos e outros), *Tipo* (Casa, Apartamento, Sala, Loja, Galpão, Telheiros – construções com teto e sem paredes – e especial), *Padrão* (Luxo, Alto, Médio, Popular, Baixo e Primário), *Conservação* (Boa, Regular e Má), *Elemento Construtivo* (Concreto, Alvenaria, Concreto e Alvenaria, Madeira, Madeira e Alvenaria, Metálica e Taipa), *Cobertura* (Cerâmica, Amianto, Laje, Metálica, Palha e Mista), *Característica* (Isolada,

Isolada/Recuada e Geminada), *Pavimentos* (Quantidade e Presença de Elevador e/ou Porão), *Regime de Utilização* (Própria, Alugada, Cedida ou Desocupada), *Armazenamento de Água* (Caixa D'água com ou sem tampa ou Sem Caixa D'água), *Destino dos Dejetos* (Esgoto, Fossa Séptica, Fossa Negra, Via Pública ou Outros) e *Tratamento de Lixo* (Sempre Embalado, Ocasionalmente Embalado, Não Embalado).

A geometria dos imóveis também foi relacionada com as informações dos boletins de Cadastro de Atividades, que foram aplicados nos imóveis onde ocorressem os seguintes usos: comercial, industrial, serviços, religiosos ou outros, e coletaram as seguintes informações:

- **Informações de Identificação da Atividade:** *Tipo de Contribuinte* (Pessoa Física, Pessoa Jurídica – Sociedade Civil, Pessoa Jurídica – Outra), *Inscrição Municipal* (Código do alvará de funcionamento expedido por órgão municipal), *Inscrição Imobiliária* (O mesmo identificador do BIC), *Código do Logradouro* (Com referência ao Cadastro de Logradouros), *CPF/CIC/CGC* (Código de identificação único de pessoa física ou jurídica), *Inscrição Estadual* (Inscrição na Fazenda Estadual), *Nome ou Razão Social* e *Sigla ou Expressão Fantasia*.
- **Informações Sobre Localização e Contato:** Endereço e Contatos Telefônicos.
- **Informações sobre Interesse Turístico:** *Com Interesse Turístico* ou *Sem Interesse Turístico*.

Cadastro de Faces de Quadra

Segundo o relatório de execução do cadastro quadra é um polígono fechado que tem “[...] como limites os lados dos lotes, edificados ou não, com frente para logradouro público, ficando assim distinguida a propriedade pública (rua) da propriedade privada (lote).” (PREFEITURA DE BELÉM, 2000a. p. 43), sendo que face de quadra é um dos lados deste polígono que tenha como referência um (e apenas um) logradouro, que foi cartograficamente representada a partir de feições de polígonos, porém que buscam representar apenas a extensão da face de quadra.

Os levantamentos cadastrais de equipamentos e serviços urbanos, de informações turísticas e de logradouros foram representados por faces de quadra, configurando assim em um sub cadastro com as seguintes informações (PREFEITURA DE BELÉM, 2000a):

- **Serviços e Equipamentos Urbanos:** *Coleta de Lixo; Limpeza Pública; Containers de Lixo; Lixeira de Calçada; Pontos de ônibus* (Paradas e Abrigos);

Pontos de Taxi; Estacionamentos; Passarelas, Pontes e Viadutos; Estivas de Madeira; Escadaria e Rampas; Separador Físico de Via (Canteiro Central – Mureta – Canalizador Físico de Tráfego); Transporte Coletivo; Semáforo; Semáforos de Pedestres, Lombadas Eletrônicas, Espaços Livres (Praças), Serviços de Saúde - Hospitais, Pronto Socorro e Postos de Saúde; Telefone Público; Caixa de Correio; Hidrante; Banca de Revista; Bueiros - Bocas de Lobo, Poços de Visita; Coretos de Praças; Banheiros Públicos; Caixas Eletrônicas; Templos Religiosos; Serviços de Educação – Faculdades, Universidades Públicas e Particulares; Estádios, Ginásios e Campos de Futebol; Centros Esportivos e Clubes; Museus, Teatros e Parques de Diversões; Shopping Centers; Edificações Notáveis de Segurança Pública (Bombeiros, Polícia Militar, Guarda Municipal, Delegacias, Presídios, Exército, Aeronáutica e Marinha); Edificações Notáveis do Patrimônio Histórico; Chaminés e Silos; Cemitérios; Indústrias; Embarcadouros, Atracadouros, Trapiches; Posto de Combustível Flutuante; Forno Crematório de Lixo.

Também foram coletadas por face de quadra informações de interesse turístico, que seriam (PREFEITURA DE BELÉM, 2000a):

- **Pontos de Acesso à Cidade:** *Portos Fluviais, Aeroportos e Campos de Pouso, Terminais Rodoviários.*
- **Pontos Turísticos Notáveis:** *Históricos (Prédios, Residências, Igrejas e Cemitérios); Naturais (Praias, Ilhas fluviais onde haja atividades com fins turísticos), Ecológicos (Bosques, Parques Zoobotânicos, Reservas Florestais) e Religiosos (Museus e Igrejas).*
- **Estabelecimentos:** *Hotéis Classificados; Motéis e Pousadas; Restaurantes e Bares (com sua especialização), Artesanato (Estabelecimentos, Feiras, Oficinas, Cooperativas e Associações), Shopping Centers, Cinemas, Teatros, Galerias de Arte, Bibliotecas, Videotecas, Casas Noturnas, Casas de Chá, Livrarias, Lojas de Conveniência, Auditórios, Centro de Convenção, Parque de Exposições, Universidades, Faculdades e Centros de Pesquisa.*
- **Serviços de Apoio:** *Casas de Câmbio, Agências de Viagem, Operadoras e Turismo Receptivo.*
- **Companhias Aéreas, Transporte Rodoviário, Locadoras de Veículos e Empresas de Navegação:** *Internacionais, Nacionais, Regionais e Taxi Aéreo.*

- **Serviços Bancários e de Correios:** *Agências e Caixas Eletrônicos.*
- **Consulados e Órgãos Públicos Ligados ao Turismo.**

A partir destas informações agregadas por faces de quadra, produziu-se o sub Cadastro de Faces de Quadra, em ambiente SIG, possibilitando a produção de diversos mapas temáticos (figura 10) e também a Planta de Valores Genéricos do Município.

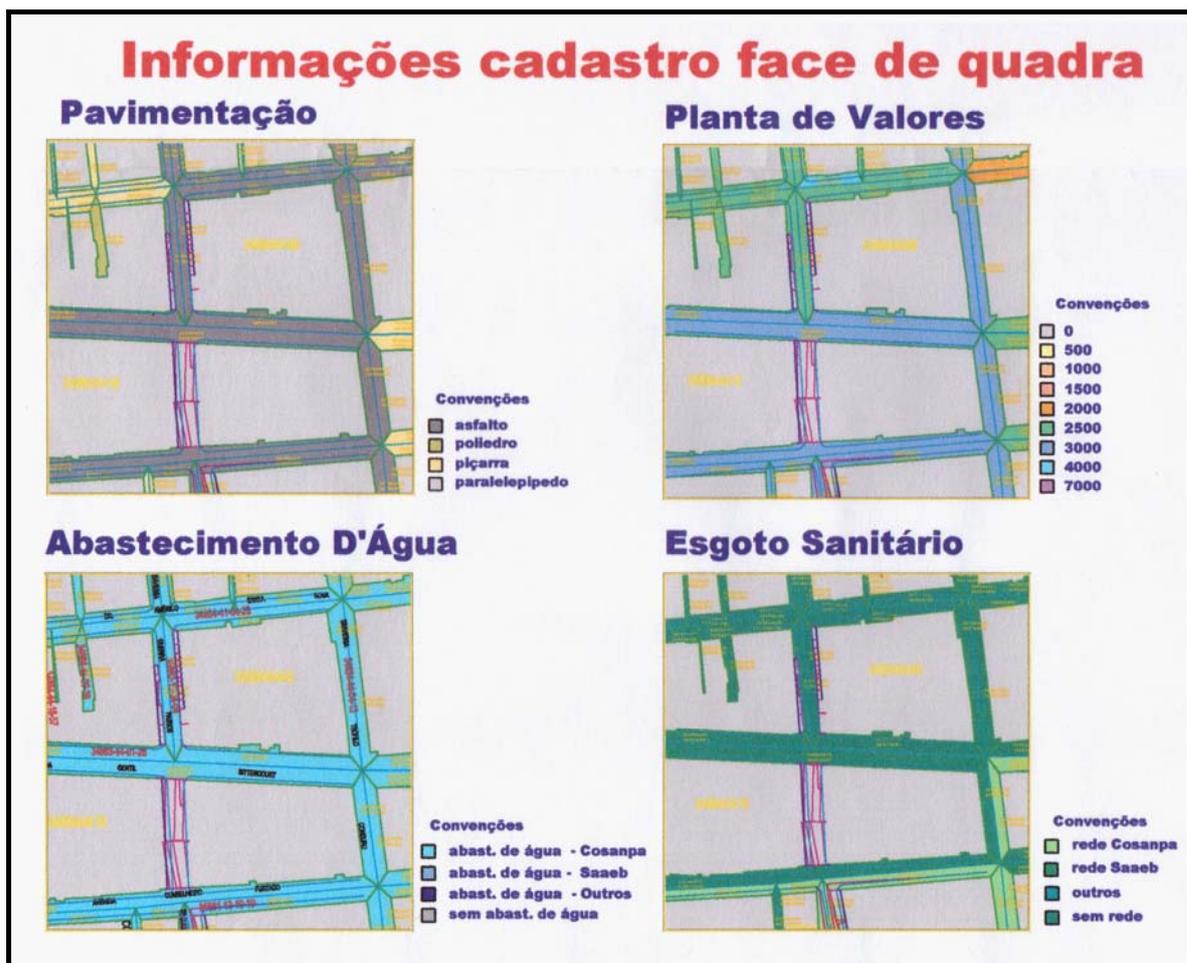


Figura 10 - Exemplos de Mapas Temáticos elaborados a partir do Sub Cadastro de Faces de Quadra.
Fonte: CODEM *apud* Nunes (2004, *adaptado*)

Tais informações tem potencial de compor uma base de dados tanto para o uso estritamente fiscal e tributário, tal como a utilização da informação de uso do solo para a concessão automática de isenção para imóveis de uso religioso, por exemplo, assim como de uso extrafiscal, como produtos para o planejamento urbanístico, através do mapeamento de áreas de padrão de edificação e elementos construtivos característicos de áreas carentes em infraestrutura ou mesmo no planejamento do reordenamento viário de Belém (figura 11).



Figura 11 - Planejamento Viário de Belém a partir de dados do CTM de Belém. Fonte: CODEM *apud* Nunes (2004)

A figura 11 apresenta um exemplo de uso extrafiscal e tributário, o uso das informações do CTM para o planejamento viário da cidade a partir do prolongamento da então avenida Primeiro de Dezembro, atual avenida João Paulo Segundo, uma intervenção que visa criar uma alternativa de entrada e saída da cidade, que no início dos anos 2000 contava apenas com o complexo do entroncamento.

3.2 O Uso do CTM de Belém: Entre práticas e propostas.

Os dados provenientes do Cadastro Técnico Metropolitano, da década de 1970, ainda eram a base para o planejamento das ações do município em seus diversos setores na década de 1990, no que concerne o seu uso como “planta básica”, ou seja, base cartográfica que representava a malha de logradouros e a malha de unidades imobiliárias (com suas respectivas áreas construídas). As ações dos gestores públicos municipais que necessitassem de informações especializadas, como, por exemplo, a elaboração do plano diretor de 1993, utilizavam informações desatualizadas e pouco detalhadas – uma vez que se tratava de um cadastro de cunho relativamente tributário, cujas informações que continham eram voltadas principalmente para tal necessidade. As tentativas de atualização deste cadastro continuaram até meados de 1996, entre elas a sua digitalização, quando os técnicos municipais que participaram do congresso GIS Brasil de 1997 foram orientados a atualizar o voo aerofotogramétrico antes de transladar o cadastro de um meio analógico para um meio digital (Informação Verbal [*idem*]).

Com a produção do novo Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém, a partir de um novo voo aerofotogramétrico realizado em 1998, todas as ações da prefeitura municipal que viessem a precisar de informações espaciais teriam esse novo cadastro como referência. A planta base da cidade de Belém, com informações sobre os seus objetos geográficos, foi então atualizada e amplamente utilizada por todas as esferas da administração pública municipal, entretanto seu uso se deu para além de “simples” base cartográfica, mas também como fonte de informação espacial, uma vez que sua concepção e produção foi feita a partir de um diálogo entre todos os setores da prefeitura, que decidiram em conjunto o que seria levantado pelo CTM, claro que dentro de um limite técnico e financeiro, para que seu uso fosse abrangente no contexto da administração pública municipal.

Como visto anteriormente, o uso do CTM de Belém no período próximo à sua implementação, entre os anos 2000 e 2004, no segundo mandato da gestão municipal que o produziu, foi caracterizado tanto pelo uso fiscal e tributário, direto e indireto, quanto pelo uso multifinalitário, seja como base cartográfica para o uso de todos os órgãos da prefeitura, ou

como suporte para o planejamento e a execução de projetos não necessariamente ligados às esferas fiscal e tributária. (Gaia e Galvão, 2005. Informação Verbal [*Idem*]).

Como exemplos de ambos os tipos de uso do CTM temos a atualização e otimização dos dados e parâmetros necessários à cobrança de impostos territoriais, como a elaboração de planta de valores atualizada (Figura 11), mapeamento de equipamentos urbanos para fins tributários, croquis e cálculo de área construída, etc., e também a sua utilização no planejamento das intervenções no sistema viário da cidade, tanto na questão cartográfica direta de elaboração do projeto das vias (visto na Figura 11), quanto no suporte aos estudos sobre impactos ambientais e de vizinhança, na elaboração de orçamentos de serviços de drenagem, pavimentação, infraestrutura de iluminação pública, sinalização, etc. Assim como na identificação dos imóveis, seus proprietários e o valor a ser pago em indenizações em caso de necessidade de desapropriações.

Também se enquadram no uso multifinalitário do cadastro a utilização da base de dados cadastral georreferenciada por secretarias que não atuam diretamente no planejamento e gestão do desenho urbanístico da cidade, assim como outros órgãos fora do poder público municipal, que podem ter acesso aos dados do CTM a partir de um acordo de cooperação entre instituições, uma vez que nas palavras do técnico da CODEM:

Todas as secretarias municipais têm esse acesso, e outros órgãos - universidades, instituição de ensino - podem ter, desde que tenha um convênio com a gente, pode não ser um convênio, pode ser só um termo de cooperação técnica, mas ter algum tipo de acerto entre as instituições, a gente sede o banco pra eles poderem fazer, por que é importante, que eles trabalhem com essa nossa base cartográfica e cadastral, por que as informações vem direto pro nosso banco, eu só tenho que fazer a chave com o INSCAD, aí você vai ter o acesso as informações, por exemplo, de saúde, a SESMA, secretaria estadual, se ele tiver a nossa base, onde tão os casos de dengue na cidade, os endereços das pessoas que tiveram dengue, aí pelo INSCAD a gente vai ter condições de analisar qual o vetor causou ali o igarapé, as vezes é um rio, pela georreferência, a gente vai saber onde se localizam as pessoas que foram contaminadas. Por exemplo, no caso da segurança pública, eles vieram buscar aqui, a SEGUP, nós fornecemos pra eles a base também, por que eles estavam georreferenciando os casos de assalto na cidade, então eles sabiam que em certo bairro, certa rua, estava tendo uma concentração de assalto, de roubo, então eles vem aqui, eles vão estudar porque está acontecendo aquilo ali, vão aumentar a segurança ali, concentrar mais policiamento ali naquela área. Quer dizer, não é que nem antigamente de dizer “olha, no bairro do telegrafo teve trinta casos de dengue”, fica meio vago, hoje em dia tu sabe o quê e onde, onde acontece o fenômeno, tudo georreferenciado, então é esse que é a função do cadastro multifinalitário, ele serve pra planejar transito, planejar saúde, planejar qualquer coisa. (Informação Verbal¹⁸)

¹⁸ Entrevista concedida por: Técnico em Cartografia da CODEM. **Comunicação pessoal.** [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014. 2 arquivos .m4a.

Apesar de todas as secretarias municipais de Belém terem esse acesso, veremos no próximo tópico que ele não é *em tempo real*, apenas a partir de solicitações formais de material muita das vezes impresso. O uso de informações da Secretaria Municipal de Saúde (SESMA), ou mesmo da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), são possíveis também tanto pelo fato da malha de imóveis ser a representação daquela que está na cidade, representando a situação imobiliária real do município (considerando o grau atualização dos dados), quanto por que é possível identificar os imóveis tanto diretamente, pela inscrição cadastral (INSCAD), quanto pelo número de porta, que está disponível na base de dados. Entretanto, o ideal seria o uso direto do CTM, onde todos trabalhassem diretamente com os dados, digitalmente, considerando em seus próprios bancos de dados a identificação dos imóveis a partir do INSCADE, para que a integração fosse completa, tanto no que tange o uso quanto à atualização dos dados (vista no próximo tópico).

Entre usos significativos do CTM dentro do escopo de multifinalidade destacam-se:

- O balizamento da "implementação do Programa Fome Zero em Belém (...) a partir dos dados descritivos dos imóveis e de sua localização, disponibilizados [...]" pelo cadastro (GAIA e GALVÃO, 2005, p. 124), que permitiu identificar e localizar as áreas com maior concentração de famílias carentes que atendessem os requisitos para serem alvos do programa assim como as áreas de atendimento prioritário do programa.
- O uso do CTM como base cartográfica e fonte de dados espacializados para o Plano de Desenvolvimento Local do Riacho Doce e Pantanal, que contou com um grande projeto de intervenção urbanística e de cunho socioeconômico, no que tange o transporte - na revitalização de vias de acesso terrestre (ruas, passagens, etc.), o setor de saneamento, com a drenagem e revitalização do igarapé do Tucunduba, o único rio ainda navegável na área urbana continental de Belém, e no setor de habitação, com a produção de casas populares (SOUZA, 2006);
- O uso do CTM no projeto de revitalização da Vila da Barca, que teve como pré requisitos para a captação do recurso do governo federal – dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – a apresentação de informações quantitativas e qualitativas acerca das palafitas (como a quantidade de palafitas, número de famílias atingidas, etc.) na área alvo do projeto, que foram obtidas a partir dos dados do cadastro, apesar de não existir um atributo identificando os imóveis da Vila da Barca como

Palafitas o cadastro contava com informações sobre infraestrutura dos imóveis, o que permitiu, a partir de levantamento das características que definiam uma palafita enquanto tal, associar tais informações aos imóveis na Vila da Barca.

Apesar do relativo avanço no uso do CTM como uma ferramenta multifinalitária pela prefeitura de Belém, ainda existem diversos entraves internos e externos para que isto ocorra de forma plena, entre eles a cultura política dos gestores municipais, estrutura organizacional e outros, comentados a seguir.

3.3 Atualização do CTM de Belém – A necessidade e a Realidade

Planejamento e gestão urbanos que tenham como escopo a melhoria da vida dos cidadãos devem contar com instrumentos e técnicas que contribuam para o entendimento dos processos que ocorrem na realidade concreta. Considerando este fator, tais instrumentos devem ser alvo de constante atualização, para que não fiquem espacial e temporalmente defasados com relação à dinâmica do espaço urbano, tornando-se representações próximas o suficiente da realidade representada para que contribuam com o máximo do seu potencial para uma administração positiva, no que tange os objetivos do planejamento e da gestão em questão.

Dessa forma, não apenas a produção do cadastro a partir de um escopo multifinalitário é fator importante, mas também os meios de atualização de seus dados, mantendo uma base de informações alimentadas para todas as finalidades para o qual foi desenhado ou para aquelas que tenham sido incorporadas ao longo do tempo. Uma possível desatualização dos dados de um instrumento fonte de informação e de referencia espacial tende a dificultar ou mesmo inviabilizar de sobremaneira o seu uso no planejamento e na gestão urbanos, uma vez que sua representação se distancia da realidade o que, indiretamente, distanciaria também o planejamento e a gestão urbanos que o utilize como suporte, caracterizando a atualização do CTM um ponto fundamental no contexto do seu uso como suporte na administração do espaço urbano.

Assim, um ponto importante no que tange o uso multifinalitário do cadastro é a proposta não só do uso conjunto dos seus dados por toda a administração pública municipal, mas também a atualização do mesmo a partir das contribuições de cada uma destas instituições e de outras fora da esfera da administração pública municipal a partir do seu próprio escopo de atividade. Em outras palavras, cada órgão que utiliza o CTM, também deveria alimentar sua base de dados com informações proveniente de suas próprias atividades,

mantendo um banco de dados geográficos com informações espacializadas de diversos setores da administração municipal, a partir de uma mesma base cartográfica. Gaia e Galvão (2005) chamam a atenção para essa questão, argumentando que entre os desafios do gerenciamento do CTM está o planejamento e a gestão de sua manutenção, uma vez que

Deve-se priorizar a harmonização dos padrões de gestão das diversas competências da governabilidade municipal que se utilizam dos dados do CTM, ou seja, devem-se eleger como primeiros instrumentos de atualização do cadastro a conscientização e o compromisso (responsabilidade) de cada um de seus usuários em promover a atualização sistemática dos dados de suas competências. [...] Nas demais secretarias [além da SEFIN], é necessário disseminar a cultura da utilização dos produtos do CTM, não apenas para solucionar casos específicos, oriundos da análise de processos administrativos, mas para permitir a atualização do acervo de dados, na medida que este é utilizado. No caso específico do servidor municipal, é preciso promover **ações efetivas de orientação (conscientização) de que os dados coletados por força de requerimentos apresentados pelos cidadãos, ou por iniciativa do poder de polícia (fiscalização) da administração pública, devem ser confrontados com os dados do CTM, criando uma rotina de atualização periódica** que proporcionará segurança nas próximas consultas aos cadastros existentes, na geração de mapas atualizados sobre o comportamento da cidade e, conseqüentemente, na definição de políticas públicas. (p. 124 -125. Grifo nosso).

Entretanto, o que se constatou é que isso não chegou a ocorrer de fato, hoje a integração entre os órgãos da administração pública municipal (Secretarias, Companhias, Superintendências, etc.) no que tange o fluxo de informações cadastrais, é precária, quase inexistente. A SEFIN ainda mantém um laço estreito entre com o CTM, entretanto o mesmo não ocorre com as demais secretarias, por exemplo, que basicamente usam os produtos cartográficos do cadastro impressos a partir de solicitações administrativas, uma vez que não foi dado continuidade às ações necessárias para que a manutenção e atualização do cadastro fossem realizadas da forma como foram previstas: de forma integrada no cotidiano da administração pública municipal. Assim, apesar do uso de mapas gerados pelo CTM por todas as secretarias, o retorno de informações espacializadas sobre as mesmas não ocorre, já que não existem recursos tecnológicos (infraestruturas de redes informatizadas, hardwares e softwares) e pessoal capacitado para tornar possível a troca direta de informações cadastrais entre estes órgãos e o gestor operacional do CTM (a CODEM) seja feita, isto seria essencial para todos os cadastros, principalmente os de faces de quadra. Nas palavras do Técnico da CODEM:

Cada mudança que tem na SEURB, cada prédio registrado, eles deviam mandar pra cá, na hora que registrou lá manda pra cá, atualiza, na SEFIN também. A gente tentou também parcerias com o CREA, por exemplo, todo projeto aprovado no CREA, na hora que aprovado, na aprovação eles declaram área construída, valor, tudo isso é declarado lá na hora, isso poderia ser repassado através de um convênio, nós tentamos “costurar” esse convênio

com o CREA, alguns anos atrás, mas infelizmente o negócio não andou, mudou o gestor. (Informação Verbal¹⁹).

Tal fato tem como principais causas apontadas a descontinuidade das gestões administrativas dos órgãos municipais, como secretários e coordenadores, que tendem a mudar com relativa frequência ainda que na mesma gestão, dificultando a comunicação entre a CODEM e estes órgãos, contribuindo também para a falta de sensibilidade de tais gestores para a importância do instrumento CTM, tornando-o um agente a ser convencido a apoiar as ações que tentam prover a rede de comunicação direta entre os órgãos da administração pública municipal e gerenciador do cadastro, tanto no que tange aos recursos humanos quanto de infraestrutura física e tecnológica para tal. Sobre isso o técnico da área de cartografia da CODEM comenta:

Nós tínhamos aqui [na CODEM] um equipamento bom, um treinamento bom, mas nas outras secretarias não tinham o mesmo nível, nem de equipamento, nem de pessoal, nem de software, nem de hardware, nem de nada. Então a gente fez um projeto de nivelamento, a gente dava treinamento pras outras secretarias aqui até certo tempo, treinamos algumas secretarias, mas não houve aquela sensibilidade dos secretários, cargo político, geralmente muda muito, de um prefeito pra outro, pessoal até cair a ficha do que é a ferramenta, aí vem pessoas que as vezes não tem noção do que é uma ferramenta de geoprocessamento, como importa pra tomada de decisões, aí as pessoas que tinham sido treinadas as vezes mandada embora, transferida pra outro órgão, e não havia aquele planejamento, aquela integração. (Informação Verbal [*Idem*])

Assim, a solução levantada para a questão da manutenção e atualização das informações cadastrais de forma integrada entre todos os usuários: a criação de um setor de CTM em cada um dos órgãos da administração municipal que trabalham com dados cadastrais. Em cada um destes deveriam constar profissionais treinados e qualificados e equipamentos (hardware e software) necessários exclusivamente para lidar com os dados do CTM, tanto de entrada, vindos do seu gestor operacional, quanto de alimentação da central gestora com os dados competentes à própria secretaria, criando uma espécie de “rede de informação cadastral” que alimentaria o banco de dados cadastrais a cada dia com informações. Um profissional concursado para atender estritamente este fim seria o ideal para evitar que este seja destacado para outra função ou órgão.

Outro ponto levantado na questão da atualização seria a falta de investimentos na gestão do próprio gestor operacional do CTM, uma vez que desde a gestão que produziu o CTM os investimentos em infraestrutura de informação não foram mantidos da mesma forma:

¹⁹ Entrevista concedida por: Técnico em Cartografia da CODEM. **Comunicação pessoal**. [Fev. 2014]. Entrevistador: Fernando Alves de Araújo. Belém, 2014. 2 arquivos .m4a.

Não está havendo aquela manutenção do *status quo* que era em 2000, que foi degradando as condições, as licenças foram vencendo, e não foram repostas, as máquinas também, cada vez está ficando difícil, mas a gente não está conseguindo manter esse cadastro atualizado por causa disso, por que não existe compromisso. (Informação Verbal [*Idem*]).

Entretanto, apesar das dificuldades de se manter o CTM atualizado pelas vias “formais”, formas alternativas de atualização tornaram-se comuns, como o uso de serviços como o *Google Earth*, que dão acesso gratuito à imagens de alta resolução espacial, porém sem informações precisas sobre os metadados que contém as informações temporais e espaciais importantes para um rigor técnico, e a aquisição de bases de dados cartográficos em escala grande a partir de outras instituições, como a CELPA ou a COSANPA, a partir de relações pessoais.

CTM de Belém – Uma Década de Atualização ou de Defasagem?

Considerando o CTM como uma fonte de informações necessárias, seja para o gerenciamento de certos instrumentos fiscais e tributários, tais como o IPTU, Planta de Valores, etc., ou para o gerenciamento de atividades extrafiscais, é *mister* que as suas informações tenham um grau mínimo de confiabilidade, ou seja, coletadas com o máximo de critério e cuidado, e também atuais, com a atualização periódica do banco de dados.

Ainda que alguns depoimentos colhidos na unidade gestora do CTM, a CODEM, relatados por técnicos que trabalham diretamente na sua reprodução, delatem que há defasagem no cadastro imobiliário, uma vez que os depoimentos são categóricos quanto a defasagem do cadastro de Faces de Quadra, é importante analisar, ainda que numa escala de precisão relativa, o quanto ele se encontra desatualizado.

Porém, considerando a hipótese de falta de atualização, considerada a partir de levantamentos preliminares, foi realizado um mapeamento da diferença da quantidade de domicílios e de população em uma década, levantada entre os censos do IBGE de 2000 e de 2010, com o objetivo de verificar quantitativamente e espacialmente a necessidade de atualização do CTM, considerando a sua natureza intrinsecamente ligada a questão da posse de imóveis.

Apesar da relação não ser direta, uma vez que a quantidade de domicílios não corresponde necessariamente à quantidade imóveis cadastrados no município, acredita-se que esses dados podem fornecer um panorama geral, apesar de impreciso, da evolução imobiliária no município, em nível de análise preliminar.

Foram utilizados os dados quantitativos dos censos do IBGE de 2000 e 2010, agregados por setores censitários, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em IBGE (2013a), juntamente com bases cartográficas da malha censitária dos dois censos, disponibilizadas pelo mesmo instituto em IBGE (2013c e 2013d).

As variáveis comparadas foram as variáveis de domicílios totais por setor censitário (V0001 do arquivo “Domicilio_PA” do censo 2000 e V001 do arquivo “Domicilio01_PA”, do Censo 2010), assim como as variáveis de habitantes por setor censitário (V0237 do arquivo “Morador_PA” do censo 2000 e V001 do arquivo “Pessoa03_PA” do censo 2010), os detalhes sobre as variáveis e a metodologia de aquisição dos dados dos censo estão presentes em IBGE (2003) e IBGE (2011), respectivamente.

O banco de dados das variáveis foi vinculado com as bases digitais, dos seus respectivos censos, a partir dos “códigos de setores”, utilizados como chaves primárias/estrangeiras. Os setores censitários foram, então, dissolvidos em bairros, com base na informação da coluna “NM_Bairros” da base digital de setores do censo 2010 (IBGE, 2013d), para que todos os dados quantitativos referentes as variáveis analisadas fossem somadas de acordo com o bairro em que setores estão inseridos. Em seguida os valores das variáveis do censo 2000 foram subtraídas dos valores das variáveis do censo 2010, para então obter dados referentes a diferença entre os valores entre os censos 2000 e 2010.

Foram produzidos dois mapas temáticos com as informações da diferença entre os valores das variáveis entre os censos de 2000 e 2010, um mapa tem como tema a diferença no número de domicílios por bairros de Belém e o outro tem como tema a diferença entre o número de habitantes por bairros de Belém.

a) Diferença entre o número de domicílios, por bairros, em Belém – PA, entre os anos 2000 e 2010.

O primeiro mapa produzido, com o objetivo de servir como parâmetro para justificar a possível necessidade de atualização do CTM do município de Belém, foi o que representa a evolução do número de domicílios por bairros em Belém na primeira década dos anos 2000 (Figura 12).

Segundo o mapeamento, o número de domicílios em setores urbanos na capital cresceu de 296.500 domicílios, em 2000, para 366.883 domicílios, em 2010, um incremento de 70.383 domicílios. Em apenas um bairro, do Farol, na ilha de Mosqueiro, houve um decréscimo na quantidade de domicílios no período, menos 37 domicílios, todos os demais tiveram um incremento entre 02 e 5297 domicílios.

Os seis bairros que apresentaram o maior incremento de domicílios (dom.) no período foram os bairros: Coqueiro (+5297 dom.), Tapanã (+5010 dom.), Tenoné (+4306), Parque Guajará (+3746 dom.), Marambaia (+3206 dom.), Parque Verde (+2969 dom.), todos eles localizados em uma das margens da rodovia Augusto Montenegro, um dos maiores vetores de expansão da cidade desde a década de 1990. Os seis bairros que apresentaram o menor incremento de domicílios no período foram os bairros da Guanabara (+02 dom.), Marahú (+03 dom.), Porto Arthur (+12 dom.), Chapéu Virado (+ 25 dom.), Paraíso (+31 dom.) e Natal do Murubira (+44 dom.), sendo que apenas o primeiro bairro faz parte da área continental de Belém, os demais estão localizados na ilha de Mosqueiro. O incremento médio simples é de aproximadamente 991 domicílios por bairro.

O vetor da rodovia Augusto Montenegro concentrou os bairros com os maiores incrementos na quantidade de domicílios no município de Belém (os seis primeiros bairros, com o incremento total de 24.534 domicílios, correspondendo a 34,8% do incremento de domicílios total no período). Os onze bairros que estão localizados em pelo menos uma das margens da Rodovia Augusto Montenegro totalizam cerca de 29.128 domicílios a mais em 2010, em comparação com 2000, correspondendo cerca de 41,4% do total de incremento de domicílios no período.

Dessa forma, com quase a metade dos domicílios que foram criados na primeira década do século XXI, em Belém, a área de entorno da rodovia Augusto Montenegro merece uma atenção especial devido às consequências geradas pelo aumento da demanda por infraestrutura urbanística, considerando principalmente a circulação de pessoas e veículos e o abastecimento de água e esgoto, que um crescimento concentrado em suas margens possa gerar. As múltiplas causas de tal processo é motivo para um outro trabalho, uma vez que os objetivos deste trabalho não abrange tal investigação.

Logo, este é um dado preliminar que, ao demonstrar a distribuição por bairros do incremento no número de domicílios num período de 10 anos, com uma taxa média de aproximadamente 7038 domicílios por ano, pode, principalmente se comparado com os dados do Registro de Imóveis e do próprio CTM do Município, dar uma noção do quanto se é

necessário atualizar o CTM de Belém e onde seriam os bairros prioritários, ou seja, que necessitarão de uma maior demanda de esforço de campo.

b) Diferença entre o número de habitantes, por bairros, em Belém – PA, entre os anos 2000 e 2010.

O segundo mapa produzido, com o objetivo de servir como um parâmetro para justificar a possível necessidade de atualização do CTM do município de Belém, foi o que representa a evolução do número de habitantes, por bairros, em Belém, na primeira década dos anos 2000 (Figura 13).

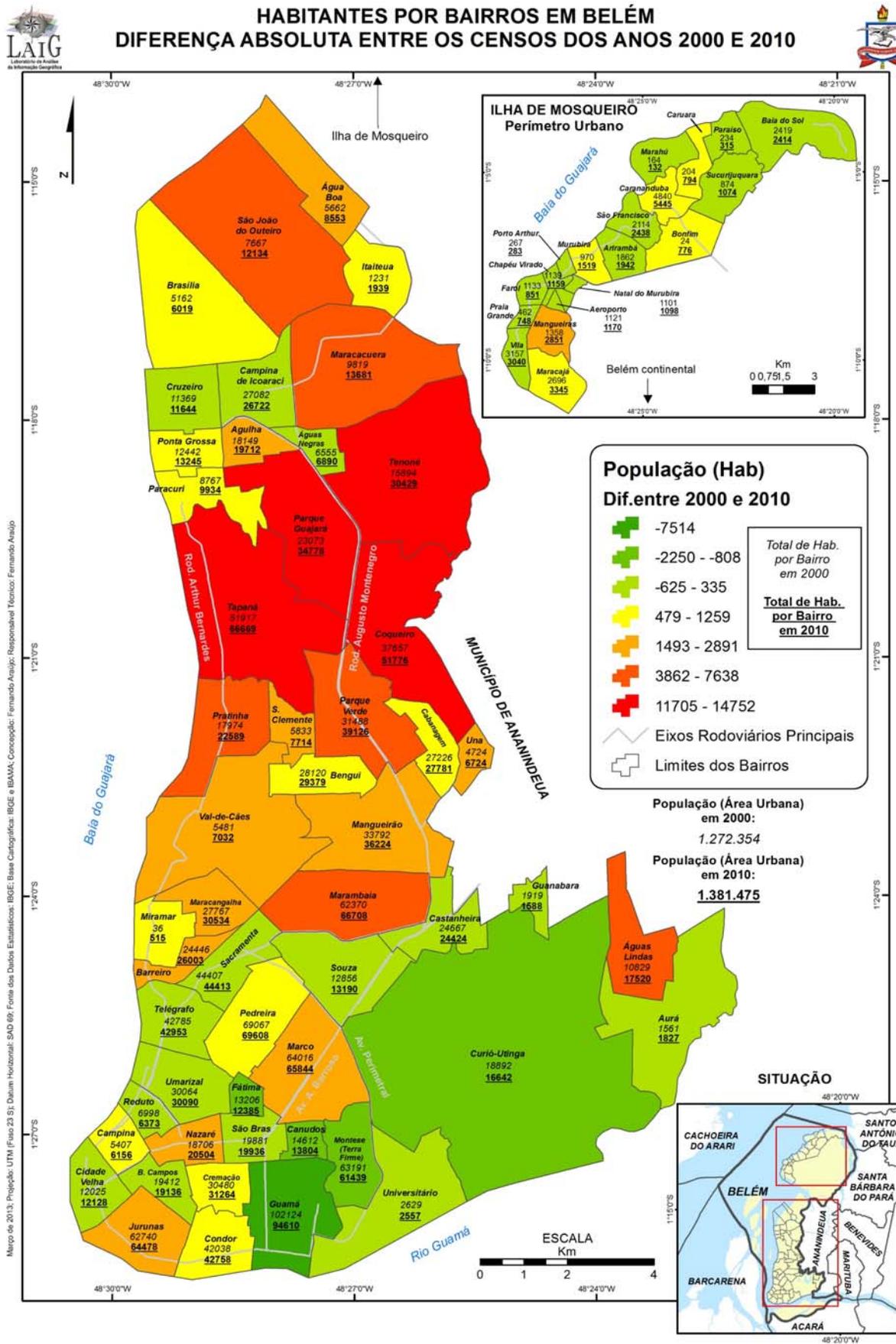


Figura 13 - Mapa da Diferença de Habitantes por Bairros entre os Censos 2000 e 2010 em Belém - PA.

De acordo com o mapa, o número de habitantes em setores urbanos na capital cresceu de 1.272.354 habitantes, em 2000, para 1.381.475 habitantes, em 2010, um incremento de 109.121 habitantes.

Em dezesseis bairros houve um decréscimo no número de habitantes no período: Guamá (-7514 hab.), Curió Utinga (-2250 hab.), Montese (Terra Firme, -1752 hab.), Fátima (-821 hab.), Canudos (-808 hab.), Reduto (-625 hab.), Campina de Icoaraci (-603 hab.), Guanabara, (-331 hab.), Farol, (-282 hab.), Batista Campos (-276 hab.), Castanheira (-243 hab.), Vila (-117), Universitário (-72 hab.), Marahú (-32 hab.), Baía do Sol (-05 hab.) e natal do Murubira (-03 hab.). Destes, onze bairros fazem parte da área continental de Belém e cinco fazem parte da ilha de Mosqueiro.

Os bairros que apresentaram o maior incremento número de habitantes foram: Tapanã (+14752 hab.), Tenoné (+14535 hab.), Coqueiro (+14119 hab.), Parque Guajará (+11705 hab.) Parque Verde (+7638 hab.), Águas Lindas (+6691 hab.), Pratinha (+4615 hab.), São João do Outeiro (+4467 hab.), Marambaia (+4338 Hab.), Maracacuera (+3862 hab.). Todos estes bairros estão fora da primeira légua patrimonial, seguindo principalmente os vetores de expansão mais recentes, como a rodovia Augusto Montenegro, rodovia Arthur Bernardes e Rod. BR 316.

Os bairros localizados dentro dos limites da primeira légua patrimonial tiveram na sua maioria um incremento abaixo dos 335 habitantes, estando inseridos em uma das três primeiras classes do mapa (de variação de cores em tom “verde”), aqueles que passam para as próximas classes (chegando até a classe laranja), não passam do aumento de 1828 habitantes no período, como é o caso do bairro do Marco.

Os bairros que receberam o incremento de habitantes menos significativo (abaixo dos 100 habitantes a mais), ou que não apresentaram um incremento, mas sim um decréscimo, estão concentrados, a sua maioria, na primeira légua patrimonial da “Belém continental”, e alguns na ilha de Mosqueiro. Enquanto os maiores incrementos se mostraram nos vetores de expansão mais recentes da cidade.

O comportamento dos dados se mostrou interessante no sentido de que diversos bairros onde o número de habitantes diminuiu, porém houve um incremento no número de domicílios, comparando os números entre os anos 2000 e 2010, como os bairros Montese, conhecido como Terra Firme, e Guamá, que apresentaram um incremento de domicílios acima de um milhar, mas uma diminuição no número de habitantes (-7514 e -1752 habitantes, respectivamente). A explicação para tal fenômeno também pode ser tema de outros trabalhos, não estando contemplado nos objetivos deste.

c) Número de Unidades Imobiliárias Cadastradas por Bairros em Belém no Cadastro Técnico Multifinalitário em 2013

O terceiro mapa foi produzido a partir dos dados disponibilizados pela CODEM no documento com informações estatísticas provenientes dos produtos cartográficos do Aerolevante de 1998 e também do Cadastro Técnico Multifinalitário do ano 2000. O objetivo desta representação cartográfica (Figura 14) é espacializar as informações referentes ao número de unidades imobiliárias (UI) cadastradas por bairros em Belém, que é um dado que se relaciona com o número de domicílios na medida em que este último está contido no universo do primeiro, representado principalmente pelos imóveis cadastrados como uso residencial, que se configuram como a maioria do cadastro.

Entretanto, como o autor deste trabalho não obteve acesso à quantidade de unidades imobiliárias por bairro, tão pouco somente àquelas de uso residencial, optou-se ainda assim por realizar a verificação do grau de atualização dos dados do CTM a partir dos dados do último censo IBGE

Desta forma, é possível ter um parâmetro da dinâmica imobiliária intraurbana na última década a partir dos dados do censo de domicílios e população para comparar com os dados do CTM, para ter uma base do seu grau de atualização, no que tange o subcadastro imobiliário.

O CTM de Belém conta com 359.821 unidades imobiliárias cadastradas em 2013. Os bairros do Guamá (21.565 UI), Marco (18.306 UI), Tapanã (17.131 UI), Pedreira (16.889 UI) e Marambaia (15.330 UI) contam com a maior quantidade de unidades cadastradas, sendo que destes cinco, três se localizam nos limites da primeira légua patrimonial de Belém e os outros dois às margens da rodovia Augusto Montenegro. Tanto a primeira légua patrimonial, quanto os bairros às margens da rodovia Augusto Montenegro concentram a maioria dos bairros que apresentaram mais de 6.000 unidades imobiliárias cadastradas.

Enquanto que os bairros Caruará (05 UI), Miramar (106 UI), Porto Arthur (260 UI), Guanabara (432 UI), Universitário (525 UI) e Aurá (559 UI), apresentam a menor quantidade de unidades imobiliárias. Destes bairros, dois deles são da ilha de Mosqueiro, enquanto os outros estão na Belém continental, geralmente próximo a áreas institucionais. Os bairros Bonfim, Marahu e Paraíso, localizados na ilha de Mosqueiro, não têm dados cadastrados.

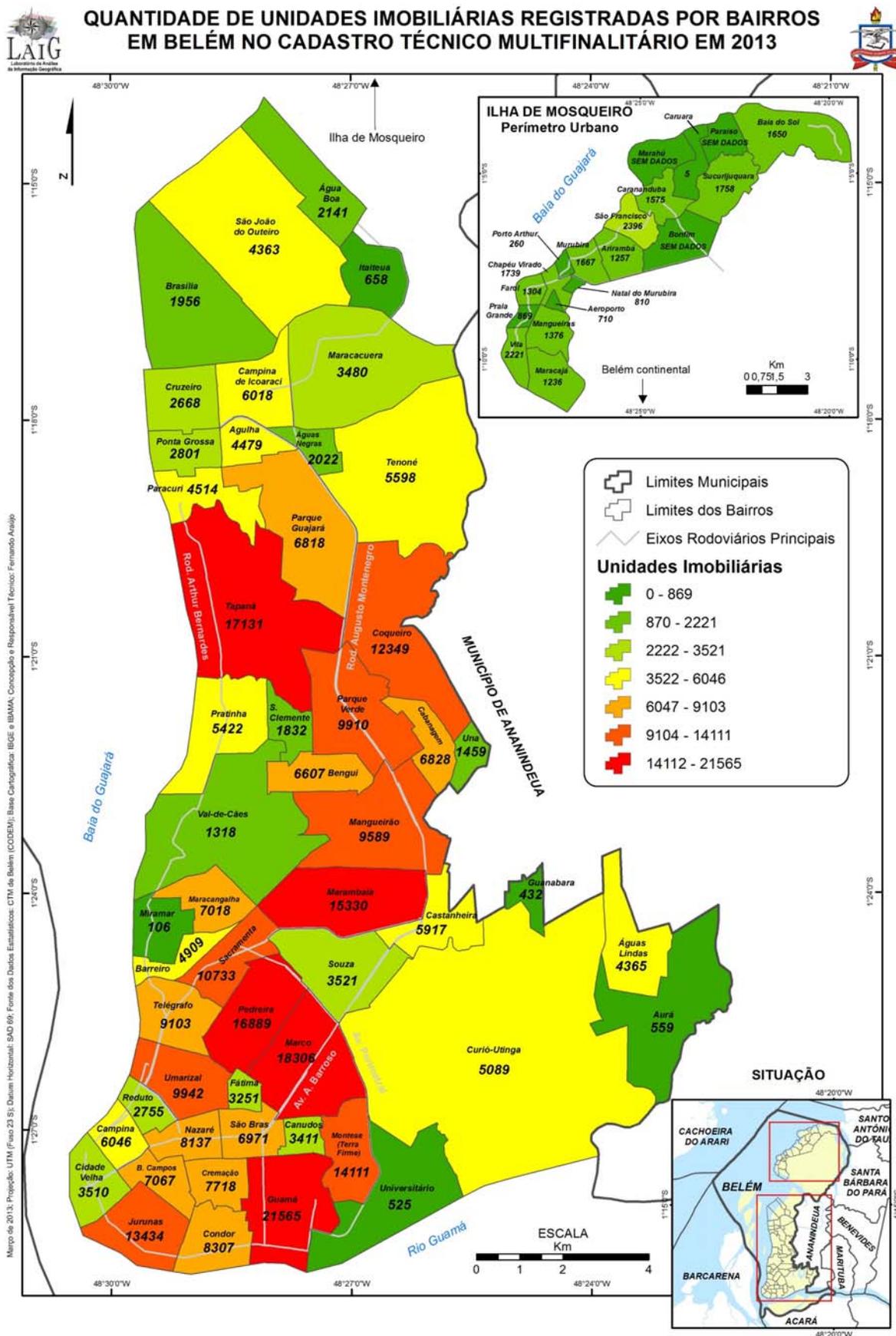


Figura 14 - Mapa Quantidade de Unidades Imobiliárias Registradas por Bairros em Belém no CTM em 2013.

Os dados de incremento de domicílios e de população do IBGE demonstraram uma dinâmica com o incremento expressivo de domicílios e de população, tanto no que se refere aos seus totais, quanto no que se refere mobilidade intraurbana entre os bairros, sendo que àqueles que margeiam a rodovia Augusto Montenegro apresentaram-se como receptores de população e de construção de novos domicílios.

Entretanto, os dados do CTM não mostraram um incremento, se for considerada a informação de que o CTM cadastrou cerca de 360.000 imóveis na época, que na prática são as unidades imobiliárias, já que foi aplicado um BIC em cada sub unidade, como por exemplo apartamentos em condomínios verticais. Considerando ainda uma comparação com os dados do IBGE, o número de domicílios de 2010 se mostrou muito próximo do número de lotes em 2013, considerando que o número de registros no CTM deveria ser sempre maior que o número de registros do IBGE, uma vez que o dado do segundo, domicílios, está contido no total do primeiro, unidades imobiliárias. Entretanto o que ocorre é um total de UI menor que um total de domicílios, ainda que o dado do CTM esteja três anos mais atualizados que o do Censo.

Em alguns casos, como no bairro do Tenoné, o censo do IBGE levantou cerca de 2.669 domicílios a mais do que o CTM tem cadastrado de unidades imobiliárias. Sendo que os bairros Parque Guajará, Jurunas, Marambaia, Pedreira, Condor e Coqueiro apresentam uma diferença superior a 2.000 domicílios levantados a mais do que a quantidade de UI do CTM de Belém.

Em cerca de 32 bairros o número de unidades imobiliárias cadastradas no CTM foi maior em pelo menos 1000 unidades, entretanto este é o comportamento esperado dos dados, uma vez que a diferença denotaria, em caso de dados atualizados, os usos não residenciais. Um exemplo disso é o bairro da Campina, que apresentou o maior número positivo de diferença entre as UI e os domicílios (3917 UI a mais), que é caracterizado por ser um bairro de uso predominantemente comercial e de serviços.

Desta forma, estes dados apontam para uma grande desatualização também no Cadastro de Imóveis do Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém, o que dificulta o seu uso como uma ferramenta de informação tanto tributária quanto multifinalitária, já que a distância temporal entre os dados representados e a realidade concreta distancia também o planejamento e a gestão urbanos de resultados mais eficazes, no que concerne o desenvolvimento do espaço urbano (SOUZA, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho contou com a ambição de ensaiar uma aproximação da geografia, entendida como uma ciência que estuda a dimensão espacial da sociedade enquanto um produto e condição da própria dinâmica das relações sociais, com a discussão acerca de um instrumento que vem sendo debatido nos últimos tempos como um instrumento essencial para o processo de planejar e gerir uma das dimensões do objeto de estudo da ciência geográfica, o espaço urbano.

O espaço urbano capitalista, com sua organização espacial global complexa e composta por numerosas, diferentes, sobrepostas e, geralmente, complementares organizações espaciais específicas, é produzido por diferentes agentes modeladores que vivem, via de regra, em um relativo contato, mas que não compartilham, necessariamente, dos mesmos interesses e ambições, vivendo um cotidiano marcado por relações dissimétricas, onde uma minoria tem maiores benefícios enquanto a maioria vive a margem destes, tendo como resultado a produção de desigualdades e injustiças de toda ordem, muitas delas como parte de um modelo de desenvolvimento economicista.

O contexto de complexidade, desigualdade e injustiça do espaço urbano capitalista nos remonta a necessidade de um planejamento e uma gestão deste espaço que considere estas variáveis como intrínsecos a esse modelo de sociedade, porém sem aceitá-los ou defendê-los, tendo como objetivo final o desenvolvimento urbano entendido enquanto promoção de qualidade de vida, justiça social e autonomia para todos aqueles que produzem, reproduzem e vivem o espaço urbano. Essa prática planejadora e gestora deve ser apreendida como uma pesquisa social aplicada, interdisciplinar, que contemple uma participação popular efetiva, assim como utilize os seus diversos instrumentos de forma a apreciar os objetivos de forma satisfatória.

Entre esses instrumentos temos o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) que apesar de não ser uma ideia nova, tendo sua gênese datada de milênios atrás, sendo os modelos atuais muito próximos daqueles produzidos na Europa já no século XIX, no Brasil só contou com uma “legislação” específica a partir do final da primeira década do século XXI, sob uma portaria que trouxe recomendações genéricas acerca da estrutura e metodologia de implantação de um modelo de cadastro.

O modelo de Cadastro Territorial Multifinalitário proposto na portaria 511/09 do Ministério das Cidades tem como unidade elementar a parcela cadastral, um limite “sub imobiliário” que representa geometricamente não apenas o direito de propriedade sobre uma determinada área, mas também o direito de posse, desde que ambos estejam registrados no cartório de registro de imóveis, concebendo o espaço urbano em múltiplos territórios delimitados a partir da relação de propriedade/posse. Entretanto, a dependência da unidade elementar do cadastro com informações dos registros de imóveis, que no Brasil, mais especificamente em Belém, não necessariamente apresentam correlação direta com a realidade material, apontam para uma “virtualidade” que parece não contribuir para o seu uso enquanto uma ferramenta para todas as esferas do planejamento e gestão urbanos.

Considerando ainda que a composição do CTM do ministério das cidades é restrita basicamente à carta cadastral, que contém a representação georreferenciada da geometria das parcelas cadastrais e da área construída de suas edificações, assim como as informações alfanuméricas das mesmas, o delimita como uma base de informação espacial aberta a receber qualquer tipo de informação que tenha como referência espacial os limites das parcelas cadastrais, entretanto todas estas informações não são tratadas como parte do CTM, mas sim como “cadastros temáticos” ou mesmo um cadastro “físico” (planta básica) – que contem a representação cartográfica dos objetos espaciais da cidade – que podem ser associados, a partir do código identificador da parcela, ao CTM em si, que, como dito anteriormente, é formado apenas pela tríade: Carta Cadastral, Informações Alfanuméricas e Documentos de Trabalho de Campo.

Em outras palavras, o CTM do ministério das cidades é a representação espacial da malha de parcelas, somada aos seus atributos básicos (como código identificador, identificação do proprietário, identificação do possuidor, área total e uso, por exemplo), que devem se restringir a poucas informações para se manter simples, podendo ser expandidas através da ligação dos atributos das parcelas com outros bancos de dados a partir do código identificador da mesma – que é único para cada uma delas – que funcionaria assim como uma chave de ligação entre eles. O CTM se resumiria a representação da situação legal de propriedade e posse de um espaço urbano.

Estas as características seguem orientações da Federação Internacional dos Agrimensores (FIG), no que tange as suas propostas de Cadastro, e, principalmente, o modelo de cadastro alemão, sobretudo no que concerne a relação direta do mesmo com as informações do registro de imóveis e a sua estrutura na tríade de elementos citada anteriormente. Segundo a literatura, o modelo alemão segue a premissa básica da manutenção

do direito de propriedade, especialmente no que concerne a transparência nas informações acerca da dinâmica imobiliária urbana, prática herdada desde o século XIX, quando a propriedade e posse da terra se tornaram oficialmente praticáveis a partir do intercâmbio monetário, contribuindo, assim, para a facilitação da sua apropriação pela burguesia que viu no cadastro uma ferramenta chave de reconhecimento e legitimação da propriedade privada da terra.

Desta forma, as informações provenientes dos elementos constituintes do modelo de Cadastro do Ministério das Cidades apontam para um instrumento que mantém as bases de seus antecedentes, como um cadastro que é prioritariamente voltado para atender as necessidades de reconhecimento e legitimação da propriedade e da posse privada da terra, sendo que tal informação é essencial no processo de transação imobiliária. Em comparação com outros modelos, como o do CTM de Belém, que busca representar a posse material do imóvel, mesmo a própria função tributária não seria comprometida se apenas a posse real da terra fosse representada, uma vez que o possuidor paga o imposto pela área que usa, independente de quem é o dono dela legalmente. Entretanto na transação imobiliária, saber quem é o dono legal da área possuída é fator *sine qua non* na transação entre pessoas físicas, jurídicas, particulares ou públicas.

Considerando o exposto, avalia-se o modelo de CTM do Ministério das Cidades como multifinalitário a *posteriori*, uma vez que seus elementos básicos contêm informações vitais para a cobrança de impostos e também, principalmente, à promoção da transação imobiliária. Sendo que estes elementos também podem servir como base de referência espacial para outras informações que sejam úteis ao planejamento e a gestão do espaço urbano, seja qual for seu escopo.

No entanto, não se procura dizer aqui que ter uma representação da posse e da propriedade legal não seja importante, entretanto não deveria ser este o ponto chave de um modelo de Cadastro que se diz essencialmente multifinalitário, principalmente no contexto brasileiro, onde a relação das prefeituras com o registro de imóveis não é, via de regra, historicamente próxima, configurando-se assim como uma necessidade primeira a criação deste estreitamento entre ambas instituições, uma pública e outra privada. Nesse sentido, questiona-se: o que deveria ser prioritário a um Cadastro de escopo prioritariamente multifinalitário no contexto da maioria das prefeituras municipais brasileiras, que contam com um Cadastro deficiente ou mesmo inexistente, informar?

Ainda que um Cadastro seja apresentado com um escopo multifinalitário, como fonte de informações para todas as esferas do planejamento e da gestão urbanos, o escopo destes

últimos deve ser considerado, uma vez que o escopo do primeiro, do cadastro, deveria estar diretamente relacionado com os segundos, planejamento e gestão, sendo que ambos estão relacionados com o modelo de desenvolvimento pensado para a cidade pelos gestores. Nesse contexto, a literatura do Ministério das Cidades aponta para um modelo de desenvolvimento capitalista, um exemplo disto é a diminuição dos problemas sociais a causas simplistas, como a legalista ou mesmo populacional, muitas das vezes tratando o CTM como um *deus ex machina*, sem questionar a desigualdade e contradição deste modelo de desenvolvimento.

O sistema capitalista tem como “plano de desenvolvimento base” a manutenção do próprio sistema e, conseqüentemente, da condição de dominação e exploração de uma classe sobre outra. As estratégias objetivam a eliminação de barreiras para ampliação da acumulação capitalista, ou seja, ampliar a fluidez da circulação do capital (a partir de estruturas e superestruturas necessárias para isso) e do consumo. Estratégias estas que envolvem todas as esferas da sociedade, desde a esfera política, jurídica, social, econômica e também a esfera espacial.

Entretanto, mesmo tendo como objetivos finais a reprodução do sistema, existem diferentes modelos de desenvolvimento urbanos de base capitalista, com diferenças nas estratégias de atuação política e econômica com diferentes níveis de importância e de papéis da cidade ou mesmo do Estado. Nesses modelos, de forma geral, o espaço urbano é concebido como um recurso que deve estar a serviço dos interesses do capital, logo sua (re)produção deve estar voltada para a (re)produção do sistema capitalista e dos agentes que dele mais se beneficiam, ainda que isso ocorra a revelia da reprodução da vida cotidiana, principalmente das classes dominadas. É evidente que tais estratégias não são alardeadas a plenos pulmões pelo discurso hegemônico, que resume o desenvolvimento urbano a modernização da cidade, seja a partir da substituição dos objetos geográficos antigos por novos, ou pela expansão do espaço “construído”, altamente antropizado a partir de objetos técnicos, sobre os espaços pouco antropizados, ditos “naturais”.

A questão é travestir as necessidades do capital como necessidades de todos os agentes sociais, os chamados “cidadãos”, identificados a partir de um estado nacional, por exemplo, denotando a importância da criação de um imaginário de identidades baseadas em territórios político-administrativos e, conseqüentemente, no esvaziamento de uma consciência de classe. No discurso pautado no patriotismo, os interesses “nacionais”, estão acima dos interesses de “minorias”. A criação do consenso a partir da retórica do discurso racionalista instrumental para legitimar estratégias contraditórias é uma ferramenta base no modelo de desenvolvimento capitalista, feita a partir do *marketing* sociopolítico amplamente divulgado

pela *mass media*, corroborando para a criação de um imaginário social onde só existe um modelo de desenvolvimento, “o desenvolvimento” *per se*, pautado em uma transformação socioespacial positiva em direção a modernização da cidade e ampliação do consumo dirigido.

Essa questão também pode ser analisada pela via da composição dos currículos dos autores que contribuem com a literatura do ministério das cidades acerca do CTM, uma vez que na sua maioria são profissionais ligados às engenharias (cartográfica, civil, geodésica, etc.), que tem grande competência para pensar em metodologias de produção de instrumentos, mas talvez não necessariamente a melhor formação para pensar a realidade socioespacial, resumindo suas análises muita das vezes ao aparente e ao discurso do *mainstream*.

Já o modelo de cadastro de Belém, produzido durante a administração municipal do período de 1997-2000, apresenta grandes diferenças com relação ao modelo do proposto pela portaria do ministério das cidades, cujo conteúdo a maioria dos técnicos da prefeitura de Belém, que tem ligação com o cadastro, desconhecem.

O Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém é composto por dois grandes cadastros, o cadastro de imóveis e o cadastro de faces de quadra, sendo que nenhum deles tem como geometria elementar a parcela cadastral, mas sim a geometria real dos imóveis e as faces de quadra, respectivamente. O primeiro conta com informações qualitativas e quantitativas acerca do proprietário, do possuidor (chamado de solidário, não necessariamente legalizado enquanto tal), acerca do terreno do imóvel e de sua edificação (ou edificações), relacionadas a partir da geometria do imóvel encontrada na realidade (ou na sua representação, como uma imagem aerofotogramétrica), os limites materiais do imóvel representados em vetores identificados com uma chave única: o INSCAD. Enquanto o segundo, o cadastro de faces de quadra, modela informações acerca da presença de equipamentos e serviços urbanos e de interesse turístico a partir de faces de quadra, representados no cadastro por polígonos que representam sua extensão, servindo como base direta para a produção da planta de valores genéricos (PVG), que também é modelada a partir de faces de quadra.

Ambos os cadastros foram produzidos a partir tanto de informações do cadastro anterior, datado da década de 1970, quanto de informações atualizadas na época, obtidas a partir de aerolevanteamento fotogramétrico e pesquisa de campo. Estes últimos cobriram todo o perímetro urbano das áreas continental e insular do município, considerando tanto as áreas nobres, onde a arrecadação de imposto territorial é alta, quanto as áreas precárias, cujo o interesse fiscal é mínimo, pra não dizer nulo, e, por esse motivo, as empresas de levantamento cadastral não tinham a cultura de coletar informações.

Isso ocorreu porque as informações que seriam levantadas durante a produção do cadastro foram decididas, segundo os relatos dos informantes, a partir de propostas de técnicos de todas as secretarias municipais e não somente daquelas ligadas com a arrecadação tributária e a legalização fundiária, ocorrendo, inclusive, situações em que a própria secretaria de finanças, financiadora do projeto, não teve todas as suas propostas acatadas em situações onde foi necessário realizar “cortes” nas informações a serem cadastradas, devido limitações financeiras.

Os exemplos de uso extrafiscais do CTM de Belém demonstraram que as informações levantadas foram bastante úteis em diversas esferas de atuação da prefeitura, incluindo naquelas que não necessariamente são ligadas à infraestrutura viária e imobiliária urbana da cidade, corroborando com a multifinalidade do cadastro. Entretanto, todos os informantes concordaram que isto ainda é pouco diante das possibilidades de uso desta ferramenta, que é subutilizada, tanto em função do desconhecimento das informações que ela contém e do potencial de informações possíveis de serem geradas e representadas espacialmente pela malha cadastral, quanto pelo desconhecimento técnico do pessoal das secretarias e órgãos da prefeitura que não tem capacitação técnica para utilizar a ferramenta, o que também influencia na não atualização periódica e integrada dos seus dados, de acordo com o escopo de atuação de cada instituição.

A questão da atualização dos dados do CTM foi um ponto central na pesquisa, uma vez que a sua multifinalidade prática depende da pertinência dos dados em representar os processos ocorridos na realidade urbana do município, no que concerne tanto a representação da forma e do conteúdo do espaço, a partir da relação entre as feições e os seus atributos quantitativos e qualitativos, quanto da validade temporal destes dados. Nesse caso a possibilidade tanto de manutenção da gama de informações cadastradas para o uso do CTM pelos diversos órgãos da prefeitura, quanto a possibilidade de ampliação dessa gama de informações a partir de novos dados cadastrados por cada órgão no seu cotidiano institucional foram previstas e tentadas, entretanto a realidade que se teve foi outra, de falta de integração dos demais órgãos e secretarias da PMB que não fossem a CODEM e a SEFIN.

Entre os motivos apontados para a falta de integração e desatualização dos cadastros que compõem o CTM os que se destacam como principais são: a cultura política partidária de descontinuidade de obras e projetos a cada mudança de gestão municipal e a desarticulação e desmobilização interna das gestões na figura dos secretários e coordenadores das secretarias e órgãos que, seja por desconhecimento ou desinteresse, não corroboravam com a proposta da manutenção de profissionais capacitados em CTM no corpo de trabalhadores do seu órgão,

não apoiando, impedindo ou descontinuando o processo de articulação institucional com o cadastro.

Todos os profissionais entrevistados demonstraram conhecimento e interesse na promoção da ferramenta, entretanto as condições materiais e imateriais das instituições nas quais trabalham (e também das outras) não contribuiram para que isso ocorresse, precarizando diretamente o seu trabalho, no que depende diretamente da robustez das informações do cadastro. Dessa forma, é preciso criar mecanismos que façam com que instrumentos como o CTM sejam utilizados e atualizados independentemente de qual partido está na administração pública municipal, evitando um problema crônico de politicagem partidária no Brasil, o de descontinuar projetos que sejam da administração anterior, sejam eles quais forem.

O CTM de Belém se mostrou na sua concepção ser um cadastro multifinalitário *a priori*, uma vez que sua discussão e deliberação envolveu diretamente todos os setores da administração municipal, entretanto é perceptível na sua estrutura que ele remete à questão fiscal e tributária. Um exemplo disso é a modelagem das informações sobre serviços e equipamentos urbanos serem representadas na geometria das faces de quadra, ideal para o seu uso na planta de valores genérico (PVG), que é representada espacialmente em faces de quadra. Entretanto, apesar disso aparecer como um sintoma de sua herança fiscal e tributária, o contexto da produção cadastral até então era, na prática, somente nesse escopo, assim como os meios de financiamento para sua execução estavam atrelados a essa questão.

Entre as principais diferenças entre os dois modelos, as mais evidentes foram tanto a unidade elementar do cadastro, quanto à fonte para a produção das suas geometrias. O modelo do ministério das cidades se pauta na parcela cadastral que é levantada segundo as informações de documentos do registro de imóveis, enquanto que o modelo do CTM de Belém se pauta no levantamento da área materializada dos imóveis e das faces de quadra, pautados em informações presentes no terreno, seja a partir de levantamento *in loco* ou através de insumos de sensoriamento remoto. Isso demonstra um deslocamento entre os dois modelos tanto na relação com o registro de imóveis, que no primeiro é essencial e no segundo é praticamente nula, quanto no que passa a representar, o primeiro a cidade do registro de imóveis e o segundo a cidade real (considerando o tempo em que foram colhidos os dados).

A questão não é definir aqui se modelo A ou modelo B é melhor ou pior, mas chamar a atenção para uma discussão que parece encerrada, uma vez que na literatura parece haver um consenso de que um cadastro, desde que chamado multifinalitário, é essencial, não importando muito a discussão da produção de um novo modelo separado do “antigo”, fiscal e tributário, esquecendo que uma ferramenta está atrelada aos objetivos dos seus produtores,

que no escopo do planejamento e da gestão urbanos, estão relacionados com o modelo de desenvolvimento almejado para a cidade e para a sociedade como um todo.

É necessário pensar, conjuntamente e de forma efetivamente interdisciplinar, em um modelo de CTM que seja multifinalitário *a priori*, onde a questão fiscal e tributária seja um dos seus objetivos e não os mais importantes, caso contrário a possibilidade de usar o CTM como um instrumento de promoção a um planejamento e uma gestão integrados sob uma base socioespacial, ou seja, não setorializados fica comprometida, já que a integração da referência de informações espaciais se torna frágil e fragmentada.

Não se afirma aqui que o primeiro passo para uma prática planejadora e gestora que considera a cidade como um recorte socioespacial complexo, composto por conjunto de sistemas de objetos e sistema de ações visto de forma indissociada, tem que ser precedido de um cadastro verdadeiramente multifinalitário, mas sim que este último ainda carece de discussão e análises, teórico e práticas, não apenas por engenheiros, arquitetos, administradores e profissionais do direito, mas também pelos profissionais das ciências sociais, entre eles os geógrafos, que trabalham diretamente com a análise da sociedade em suas diversas dimensões.

REFERÊNCIAS

ALTIVATER, Elmar. **O Fim do Capitalismo Como o Conhecemos – Uma Crítica Radical do Capitalismo**. Civilização Brasileira. São Paulo, 2010.

AMORIM, Amilton; SOUZA, Ana Maria R. M.; SOUZA, Eric Rafael P. de. **Utilização do Cadastro Territorial Multifinalitário na Gestão de Riscos** in *Territorium* nº 16. (Revista Eletrônica) - Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. Chã do Freixo, Portugal, 2009. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/nicif/riscos/downloads/t16/cadastro_territorial.pdf>

AMORIM, Amilton; SOUZA, Guilherme Henrique B. de; TAMAMARU, Rafael Carlos A.; DALAQUA, Roberto Ruano. **A Modernização do Cadastro Técnico Multifinalitário Urbano e a Influência da Evolução Tecnológica: Uma Reflexão Sobre o Futuro e a Multidisciplinabilidade do Cadastro**. In *Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis – SC, 2006.

BRANDÃO, Artur Caldas; REIS, Ernesto Santana dos. **Cadastro Territorial como Instrumento de Sustentabilidade**. in: *Anais do XXIV Congresso Brasileiro de Cartografia*, p. 992-998; Aracaju – SE. 2010.

BRASIL, Diário Oficial da União, Ministério das Cidades. **Portaria nº 511/09: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário**. Distrito Federal, 2009.

CÂMARA, G.; DAVIS JR., C.A.; CASANOVA, M.; VINHAS, L.; QUEIROZ, G.R. **Banco de Dados Geográfico**. Curitiba: Mundogeo, 2005

CAPES. **Banco de Teses**. Site da Internet disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/>>. Acesso em: 01/04/2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. Edusp. São Paulo, 2008.

CARMO, Erika Motta do. **O Uso do Cadastro Territorial Multifinalitário como Instrumento de Melhor Gestão no Planejamento Urbano do Município de Apiacás-Mt. '**. (Dissertação de Mestrado Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Cuiabá, 2011.

CARNEIRO, Andréa Flávia T.; PEREIRA, Caroline M.; PIMENTEL, Júnio da Silva.

Análise de Identificadores de Parcelas do Cadastro Territorial *In* Anais do III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. p. 001-005 Recife, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Coleção Princípios. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Região e Organização Espacial**. São Paulo. Ed. Ática, 1987.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. ERBA, Diego Alfonso. **Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização de Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros: Manual de Apoio**. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Distrito Federal, 2010.

DUARTE, Paulo Araújo. **Fundamentos de Cartografia**. Série Didática. Florianópolis. Editora da UFS. 1994.

ERBA, Diego Alfonso; LIMA JR, Pedro de Novais; OLIVEIRA, Fabrício Leal de Oliveira (Org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Ministério das Cidades do Brasil. Rio de Janeiro, 2005.

ERBA, Diego Alfonso; LOCH, Carlos. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Rural e Urbano**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge – MA, 2007.

FARRET, Ricardo Libanez. **Paradigmas da Estruturação do Espaço Residencial Intra-Urbano**. *In* FARRET, Ricardo Libanez. O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. Projeto. São Paulo, 1985.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 1ª Ed. 3ª Reimpressão. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1988.

FIGUR, Lilian Renate; **Análise Comparativa entre o Sistema Cadastral da Alemanha e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário Brasileiro**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina (PPGEC/UFSC). Florianópolis, 2011.

GAIA, Mauro; GALVÃO, Georgina. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Gestão Tributária e Controle Social em Belém**. *in* ERBA, Diego Alfonso; LIMA JR, Pedro de Novais; OLIVEIRA, Fabrício Leal de Oliveira (Org.). Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Ministério das Cidades do Brasil. Rio de

Janeiro, 2005.

HAESBAERT, Rogério. **Da Desterritorialização a Multiterritorialidade**. USP. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2005.

_____. **Desterritorialização: Entre as Redes e os Aglomerados de Exclusão**. In CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 11ª Edição; 2008.

IBGE. **IX Recenseamento Geral do Brasil – 1980 Volume 1, Tomo 3, Número 6: Censo Demográfico: Dados Gerais – Dados Distritais, Pará**. Rio de Janeiro, RJ, 1983a.

IBGE. **IX Recenseamento Geral do Brasil – 1980 Volume 1, Tomo 4, Número 6: Censo Demográfico: Dados Gerais – Migração – Instrução – Fecundidade – Mortalidade, Pará**. Rio de Janeiro, RJ, 1983b.

IBGE. **Dados do Censo 2000 Agregados por Setores Censitários – Pará**. Arquivo de planilha digital disponível em site da internet. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Endereço ftp: <Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitários/Agregado_de_setores_2000_PA.zip>. Acesso: 10/02/2013a.

IBGE. **Dados do Censo 2010 Agregados por Setores Censitários – Pará**. Arquivo de planilha digital disponível em site da internet. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Endereço ftp: <Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitários/Base_informacoes_setores2010_universo_PA.zip>. Acesso: 10/02/2013b.

IBGE. **Dados do Censo 2000, Malha de Setores Censitários Urbanos – Belém/PA**. Arquivo de base cartográfica digital disponível em site da internet. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>. Endereço ftp: <malhas_digitais/censo_2000/setor_urbano/pa/1501402/1501402.zip>. Acesso: 10/02/2013c.

IBGE. **Dados do Censo 2010, Malha de Setores Censitários – Pará**. Arquivo de base cartográfica digital disponível em site da internet. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>. Endereço ftp:

<malhas_digitais/censo_2010/setores_censitarios/pa.zip>. Acesso: 10/02/2013d.

IBGE. Censo Demográfico 2000: Agregados por Setores Censitários dos Resultados do Universo – Documentação do Arquivo. 2ª Ed. Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Endereço ftp: <Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitarios/Agregado_de_setores_2000_PA.zip>.

IBGE. Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário – Documentação do Arquivo. Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Endereço ftp: <Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/Agregados_por_Setores_Censitarios/Base_informacoes_setores2010_universo_PA.zip >.

LENCIONI, Sandra. **Observações Sobre o Conceito de Cidade e Urbano.** Revista Geousp - Espaço e Tempo, Nº 24, pp. 109 – 123. São Paulo, 2008.

LEFEBRVE, Henri. **A Revolução Urbana.** Editora UFMG. Belo Horizonte, 2004.

LOCH, Carlos. **Cadastro Técnico Multifinalitário Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In ERBA, Diego Alfonso; LIMA JR, Pedro de Novais; OLIVEIRA, Fabrício Leal de Oliveira (Org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Ministério das Cidades do Brasil. Rio de Janeiro, 2005.

MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Org). **A Cidade do Pensamento Único.** Vozes; Petrópolis, 2000.

MASSEY, Doreen. **Pelo Espaço: Uma Nova Política da Espacialidade.** Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2009.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico.** in: BRASIL, Governo Federal do. **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial.** Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2005. p. 43-47.

NUNES, Jordana C. **Sistema de Informações Geográficas de Apoio ao Cadastro Técnico Multifinalitário, em Ações de Regularização Fundiária, no Município De**

Caaporã/Pb. João Pessoa. 2007.

OLIVEIRA, Francisco Henrique. **Da Multifinalidade do Cadastro.** In CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. ERBA, Diego Alfonso. Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização de Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros: Manual de Apoio. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Distrito Federal, 2010.

PREFEITURA DE BELÉM. **Cadastro Técnico Multifinalitário.** Site da Internet. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=3205>. Acesso em 27 de Janeiro de 2014.

PREFEITURA DE BELÉM. **Levantamento Aerofotogramétrico, Cadastramento Multifinalitário e Planta de Valores Genéricos da Área Urbana e de Expansão Urbana do Município de Belém: Memorial de Serviços Executados – Relatório Final.** Volume I. AEROCARTA-BASE, SEFIN e CODEM. Belém, 2000a.

_____. **Levantamento Aerofotogramétrico, Cadastramento Multifinalitário e Planta de Valores Genéricos da Área Urbana e de Expansão Urbana do Município de Belém: Memorial de Serviços Executados – Relatório Final.** Volume III. AEROCARTA-BASE, SEFIN e CODEM. Belém, 2000b.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** Editora Ática. São Paulo. 1993.

REVERSO, Dicionário Online. **Definição de “Cadastro”.** Site da Internet. Disponível em <<http://dicionario.reverso.net/frances-definicao/cadastro/forced>> Acesso em 06 de Dezembro de 2013.

RODRIGUES, Eliene Jaques. **Banidos da Cidade e Unidos na Condição: Cidade Nova: Espelho da Segregação Social em Belém.** Belém: UFPA/NAEA, 1998.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no Fio da Navalha.** In: COSTA, Geraldo Magela; FELDMAN, Sarah (Editores). Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.11, n.2. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; 2009.

ROSSET, Peter. **O Bom, o Mau e o Feio: A Política Fundiária do Banco Mundial.** in MARTINS, Mônica Dias (Org). O Banco Mundial e a Terra: Ofensiva e Resistência na América Latina, África e Ásia. Editora Viramundo. São Paulo, 2004.

RUBIO, Monica Rodrigues Brisolla. **O Cadastro Territorial Multifinalit ria Como Instrumento na Gestão do Território**. (Disserta o de Mestrado) Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Guarapuava, 2011.

RÜCKET, Aldomar Arnaldo. **O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. *in*: BRASIL, Governo Federal do. Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial. Ministério da Integra o Nacional. Brasília, 2005. p. 31-39

SAES, Da cio. **Democracia**. Editora  tica – Série Princípios. São Paulo, 1987.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Edusp. 4^a ed. 5^a reimpressão, 2009a.

_____. **Metamorfozes do Espaço Habitado – Fundamento Teóricos e Metodológicos da Geografia**. 6^a Ed. 1^a Reimp. Edusp. São Paulo, 2012a.

_____. **O Espaço do Cidadão**. 7^a Ed. 1^a Reimp. Edusp. São Paulo, 2012b.

_____. **Pobreza Urbana**. 3^a Edi o. São Paulo: Edusp, 2009b.

SEIR, **Diagnóstico das Regiões de Integra o – Versão Preliminar**. Governo do Estado do Pará, Belém – PA, 2007.

SILVA, Ana Kátia Nunes da. **Cadastro Técnico Multifinalitário de Belém – Instrumento Tecnológico de Base Cartográfica**. Belém, UFPA, 2004. (Trabalho de Conclusão de Curso)

SILVA, Artur Feliciano M. da. **Utiliza o de SIG no Cadastro Multifinalitário para Municípios de Pequeno Porte**. João Pessoa, CEFET, 2007. (Trabalho de Conclusão de Curso)

SHIGUNOV, Tatiana. **Conexão Entre Cadastro e Registro Público de Imóveis – Análise Crítica Visando a Aplica o da Lei n  10.297/01**. Disserta o de Mestrado do Programa de Pós Gradua o em Engenharia Civil da Universidade de Santa Catarina orientada pelo Prof. Dr. Calos Loch. Florianópolis – SC, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro – RJ. 2003^a

_____. **O Território: Sobre Espaço, Poder, Autonomia e Desenvolvimento**. *In* CASTRO, In  Elias de; GOMES, Paulo César da Costa;

CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 11ª Edição; 2008.

_____. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 2. ed. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Aldo Luiz Fernandes. **Mobilidade Residencial Intra-Urbana e Periferização na Região Metropolitana de Belém: Um Estudo do Conjunto Habitacional Cidade Nova e da Área de Ocupação do Paar**. Belém: UFPA, 2003b. (Dissertação de Mestrado)

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual – Nautreza, Capital e a Produção do Espaço**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 1988.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 14ª. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **Cidade e Campo: Relações e Contradições entre Urbano e Rural**. Editora Expressão Popular. 1ª Edição. São Paulo, 2006.

STEDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500 - 1960**. Expressão popular. São Paulo, 2005.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano de Belém**. Belém: UFPA/NAEA, 1997.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **A Cidade Dispersa: Os Novos Espaços de Assentamentos em Belém e a Reestruturação Metropolitana**. São Paulo, USP, 1998. (Tese de Doutorado)

VILLAÇA, Flávio. **O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Habitação**. Global Editora, São Paulo, 1986.