

O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM): (MULTI)FINALIDADES E PERSPECTIVAS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO¹

Fernando Alves de ARAÚJO

Geógrafo, Mestre em Geografia Urbana e Regional pelo Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará (PPGEO/UFPA). Pesquisador do Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia (GAPTA/UFPA). E-mail: nandoalves@ufpa.br

Christian Nunes da SILVA

Geógrafo, Doutor em Ecologia, Professor da Faculdade de Geografia e Cartografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFPA), da Universidade Federal do Pará (FGC/UFPA). Pesquisador do Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia (GAPTA/UFPA). E-mail: cnunes@ufpa.br

Resumo

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é uma importante ferramenta que pode ser utilizada para o planejamento e a gestão urbanos que visem o desenvolvimento socioespacial de núcleos urbanos de pequeno, médio ou grande porte. Entretanto, para que esse instrumento seja aplicado de forma efetiva, é necessário tanto um arcabouço teórico-metodológico consistente, quanto um conjunto de ferramentas que permitam a sua elaboração de maneira eficiente e com baixo custo. Dessa forma, por meio deste artigo pretendemos realizar uma breve discussão acerca dessa ferramenta, de modo a analisar sua importância, bem como discutir sobre sua finalidade. Assim, esse artigo considera o CTM como uma ferramenta eficaz no planejamento de ações e gerenciamento dos recursos disponíveis para os gestores de núcleos urbanos, que buscam planejar e gerir o território a partir de ações efetivas, além de incrementar a arrecadação municipal, com a otimização do IPTU, ISS e outros impostos que se baseiam no uso da terra urbana.

Palavra-Chave: Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), Desenvolvimento Socioespacial, Planejamento e Gestão Urbanos.

EL REGISTO TERRITORIAL DE USOS MÚLTIPLES (CTM): (MULTI)FINALIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO URBANO

Resumen

El registro territorial de usos múltiples (CTM) es una importante herramienta que puede ser usada para el planeamiento y gestión territorial, con el objetivo de alcanzar el desarrollo socioespacial de núcleos urbanos de pequeña, mediana y grande dimensiones. Sin embargo, para que ese instrumento se aplique de forma efectiva es necesario un marco teórico y metodológico coherente, así como un conjunto de herramientas que permitan su elaboración de manera eficiente y a bajo costo. De esa forma, por medio de este artículo, tenemos la intención de llevar a cabo una breve discusión acerca de esta herramienta, con el fin de analizar su importancia, así como discutir sobre su finalidad. Por tanto, ese artículo considera el CTM como una herramienta eficiente en la planificación de acciones y gerenciamiento de recursos disponibles para los gestores de núcleos urbanos que buscan planear y administrar el territorio a partir de acciones efectivas, además de aumentar los ingresos municipales con la optimización de impuestos a la propiedad, ISS y otros impuestos que se basan en el uso de la tierra urbana.

Palabras clave: Registro Territorial de Usos Múltiples (CTM), Desarrollo Socioespacial, Planificación y Gestión Urbana.

¹ Este artigo contou com a contribuição de resultados produzidos pelo projeto “Implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) da cidade universitária José da Silveira Netto”, financiado pela Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Pará, executado pelo Grupo Acadêmico Produção do Território e Meio Ambiente na Amazônia (GAPTA/UFPA) e coordenado pelo Dr. Christian Nunes da Silva.

THE MULTIPURPOSE TERRITORIAL CADASTRE (CTM): (MULTI) PURPOSES AND PROSPECTS FOR TERRITORIAL URBAN PLANNING

Abstract

The Territorial Multipurpose Cadastre (CTM) is an important tool that can be used for planning and land management, for the development urban. However, in order for this instrument to be applied effectively is needed both a theoretical and methodological consistent as a set of tools which allow their elaboration efficiently and cost effectively. Thus, this article seeks to make a discussion about this tool in order to analyze its importance, as well as discuss its purpose. Thus, this paper considers the CTM as an effective tool for action planning and management of resources for managers of urban areas, who seek plan and manage the territory from effective actions and improve their municipal tax revenue, with the optimization of IPTU taxes, ISS, and other taxes based on the use of urban land.

Key-words: Multipurpose Territorial Cadastre (CTM), Sociospatial Development, Urban Planning and Management.

1. INTRODUÇÃO

Uma discussão acerca de um instrumento que auxilia o planejamento e a gestão territorial, que vem sendo proposto por um ministério de notável expressão geográfica - como o Ministério das Cidades, é de suma importância para a Geografia, desde que seja balizada por um arcabouço teórico-metodológico inserido na discussão desta ciência, uma vez que os rebatimentos socioespaciais de tal instrumento tendem a ser significativos, se considerado o seu potencial de finalidades múltiplas. Desse modo, o que se vê nas discussões que se referem ao planejamento no meio urbano é uma preocupação cada vez maior em discutir o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), proposto pelo Ministério das Cidades em uma portaria (nº 511), no ano de 2009 (BRASIL, 2009). Essa portaria traz em seu texto as principais diretrizes para a implantação do CTM em todos os municípios brasileiros, a partir de uma perspectiva cartográfica, mais instrumental, focada em sua melhor formulação e implantação, do que socioespacial, que buscaria observar os fins, as estratégias, os limites, as possibilidades, as contradições e os desdobramentos socioespaciais da implantação e utilização desse instrumento, dentro de um contexto de planejamento e ordenamento territorial urbano.

O CTM, como uma ferramenta para o planejamento e gestão urbanos, ainda carece de um debate geográfico, uma vez que a maioria das publicações sobre o tema abordam somente a produção do cadastro a partir de um prisma cartográfico, instrumental, geralmente propondo uma metodologia de execução ou mesmo aplicação para um fim específico. Considerando esse contexto, este artigo busca trazer uma breve discussão conceitual como contribuição inicial ao debate

geográfico acerca do CTM, a partir do pressuposto de que ele é um instrumento importante para o planejamento e gestão urbanos que visem o desenvolvimento socioespacial (SOUZA, 2010), desde que seja (re)pensado, (re)discutido e (re)formulado a partir deste paradigma de desenvolvimento. Para tanto, realizou-se uma consulta bibliográfica em autores que abordam a temática do espaço urbano e o planejamento e gestão urbana na ciência geográfica, como Marcelo Lopes de Souza (2003; 2008; 2010) e Roberto Lobato Corrêa (1987; 1989; 2008) e outros como Sposito (1988), Santos (2008) e Saquet (2009) que trabalham temas como organização espacial, espaço urbano, planejamento e gestão urbanos e território, e também em obras (QUAIS?) que trabalham a temática cadastral, como Loch (2007), Erba e Loch (2007), Shigunov (2005), Oliveira (2010) e Figur (2011). O artigo encontra-se estruturado em dois tópicos principais: o primeiro trás uma discussão de conceitos geográficos considerados aqui importantes para o debate acerca do Cadastro Territorial Multifinalitário pelos profissionais da ciência geográfica, enquanto o segundo busca debater o próprio conceito de CTM, dividido a partir de cada uma das palavras que compõem o nome do instrumento (Cadastro, Territorial e Multifinalitário), principalmente nas obras dos autores que dão suporte teórico a portaria nº 511/09 do Ministério das Cidades – que trouxe diretrizes para a implementação de CTM's nos municípios brasileiros.

2. PARA INICIAR UM DEBATE: UMA DISCUSSÃO TÉORICO-CONCEITUAL GEOGRÁFICA

2.1. A Organização Espacial e a Geografia

Assim como diversos textos acadêmicos que abordam uma discussão conceitual dentro da ciência geográfica, esse trabalho inicia discutindo não só o conceito de organização espacial, mas também a própria Geografia, ou melhor, da relação do conceito de organização espacial com uma dualidade acadêmica dentro desta ciência.

Corrêa (1987) faz uma discussão sobre a organização espacial em sua obra, assumindo-a como sinônimo de outros conceitos geográficos tais como espaço, espaço geográfico, configuração espacial etc. Entende-se que o autor procura mostrar com esse debate que a Geografia não abarca o espaço em todas as suas dimensões, mas sim que o que lhe cabe é entender a organização desse espaço geográfico, buscando sua origem, suas consequências, suas relações e contradições. Corrêa (1987) inicia a definição de organização espacial a partir da análise da disposição das formas espaciais de uma sociedade, tais como campos, cidades, minas, estradas, voçorocas etc., que

apresentam “[...] um determinado padrão de localização, que é próprio a cada sociedade. Organizadas espacialmente, constituem o espaço do homem, a organização espacial da sociedade, ou simplesmente, o espaço geográfico” (p. 52).

Segundo esse autor, a distribuição dessas formas está condicionada por uma lógica que reflete as relações sociais, principalmente as relações de produção, de uma determinada sociedade. Desse modo, a dimensão espacial de uma sociedade, que produz e organiza suas formas espaciais com objetivo de atender suas necessidades imediatas (sua produção) e futuras (visando sua reprodução), seria a *organização espacial*. Assim, para Corrêa (1987), a 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 (p. 57).

Essas cristalizações se dão em um mosaico de organizações espaciais sobrepostas e interdependentes, o que fica claro, por exemplo, ao se observar a planta de uma cidade, onde é possível destacar a sua rede de transporte rodoviário, a rede hidrográfica, o distrito industrial, o centro comercial, sua hinterlândia etc. A superposição dessas organizações espaciais específicas forma uma organização espacial global, que necessita de certo nível de interesse comum entre esses agentes modeladores, gerado pela ação coordenadora e, muitas vezes, repressora do Estado, via planejamento territorial e “[...] pela aliança de interesses entre as corporações capitalistas que são capazes de organizar o espaço, ao menos, segundo seus interesses” (CORRÊA, 1987, p. 60).

Para Corrêa (1987) esse é um conceito-chave da Geografia, que é entendida como uma ciência social, pois é a partir da organização espacial que o geógrafo deve estudar e entender a dinâmica social, se diferenciando dos demais cientistas sociais, como historiadores ou antropólogos, por exemplo, que também estudam a sociedade, porém a partir de outros ângulos de análise. Entretanto, as afirmações deste autor sobre organização espacial, nessa obra, apesar de contribuições importantes, não destacam, ou consideram apenas em nível de ilustração, a dinâmica dos processos não antrópicos em sua formulação, afirmando que a organização espacial é condicionada apenas pelas relações sociais, como se o espaço antropizado fosse produzido a partir de um “espaço vazio” e o espaço geográfico estivesse sujeito apenas aos processos sociais.

Corrêa (1987), ao considerar a organização espacial, entendida a partir de um produto unicamente social, como “o objeto de estudo” da Geografia, em última análise, desconsidera a contribuição da Geografia Física para os estudos geográficos, como se esta não existisse ou fosse outra ciência. Essa mesma crítica é feita, considerando a abordagem de alguns autores marxistas, como Mendonça (1989).

Nesse sentido, entende-se que a Geografia Física e a Geografia Humana são “faces de uma mesma moeda”, a Ciência Geográfica. Assim, os estudos geográficos não devem considerar somente a ação antrópica, ou apenas os processos não antrópicos, mas sim ambos, mesmo que haja uma especialização acadêmica em um deles.

Assim como Corrêa (1987), Magalhães, Silva e Zanella (2010), baseados na obra de Christofolletti, também afirmam que o objeto de estudo da Geografia é a organização espacial, porém, para eles:

Cada organização espacial possui estruturação, funcionamento e dinâmica próprias, e são constituídas por elementos físicos, biogeográficos, sociais e econômicos, que, em constante interação interna e externa, resultam na complexidade da organização espacial (MAGALHÃES; SILVA; ZANELLA, 2010, p. 3-4).

Essa conceituação de organização espacial abarca as diversas dimensões da realidade geográfica, incluindo qualquer que seja a especialização acadêmica do geógrafo, buscando uma visão integradora da análise do espaço geográfico, que, mais uma vez se insiste, não pode ser considerado como puramente antrópico, pois o

[...] complexo natural não deixa, pelo menos em parte, de existir e de influir sobre a utilização do território [...] o mais correto seria considerar o mecanismo complexo de interação dos objetos tecnogênicos nos geossistemas e não um espaço que deixou de ser natural (MELO apud GOMES, 1998).

Um exemplo disso é que portos, estradas, ferrovias, aeroportos, plantações, edifícios etc. não são instalados em qualquer lugar, mas selecionados a partir de um planejamento estratégico e geográfico (AB’SABER, 2007), pois por mais avançadas que sejam as técnicas, a natureza ainda condiciona, de certa maneira, diversas atividades humanas. Nesse sentido, os processos não antrópicos se mostram presentes, mesmos em paisagens muito transformadas artificialmente, como as grandes cidades, quando, por exemplo, um rio, devido a sua dinâmica, reclama sua planície de inundação, causando grandes enchentes, ou quando ocorre um deslizamento de terra em uma vertente íngreme, que teve sua vegetação totalmente retirada, para a construção de moradias, causando prejuízos econômicos e sociais aos seus ocupantes.

Desse modo, pode-se assumir neste trabalho o conceito de organização espacial proposto por Magalhães, Silva e Zanella (2010), baseados em Christofolletti, por entender que ele abarca a Geografia em sua totalidade, porém, considerando, também, as contribuições de Corrêa (1987), na esfera da organização espacial das sociedades, sempre buscando uma visão mais integradora dos processos sociais com os processos naturais, sem negar a importância de nenhum deles para a compreensão das formas, processos, dinâmicas e contradições do “espaço geográfico” enquanto um conjunto indissociável de um sistema de objetos e um sistema de ações (SANTOS, 2008).

Assim, reconhecer e entender a organização espacial de objetos e fenômenos antrópicos ou não antrópicos é de extrema importância para o entendimento das demandas, para o planejamento e para a ação concreta no espaço urbano por seus diversos “agentes modeladores” (CORRÊA, 1989), sem esquecer a complexidade do espaço geográfico.

2.2. O espaço urbano: concentração, diversidade, desigualdade, dinâmica e contradição

Sendo o foco do trabalho discutir um instrumento de apoio ao planejamento e gestão do espaço urbano, faz-se necessário, antes de tudo, debater rapidamente sobre o que caracteriza esta face do espaço geográfico.

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. Torna-se relevante atentar para o fato de 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, neste estudo de caso, a lógica capitalista de consumo (SOUZA, 2003).

A concentração (de população, infraestrutura, mercadorias, informações etc.) é outra característica intrínseca ao espaço urbano (SOUZA, 2003), que é fruto da divisão do trabalho e que tem a cidade como sua principal forma espacial, uma vez que não se deve perder de vista que esta é a forma. Já o *urbano* é o conteúdo das relações que ocorrem em um espaço, assim, em outras palavras, a cidade refere-se ao substrato material, enquanto que o urbano estaria ligado a um modo de vida, a valores e concepções (LEVEBRVE, 1991) que criam uma “psicoesfera” (SANTOS, 2008) urbana. Como 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, elegeu-se, apenas o caráter didático como exemplo de “espaço urbano” (e não de “urbano” apenas), dentro do contexto capitalista. Entretanto, se faz necessário uma caracterização de cidade capitalista moderna de forma um pouco mais profunda. Para tanto, o trabalho de Souza (2003) é enfatizado, pois caracteriza a cidade a partir de quatro variáveis principais: local de mercado, centralidade, diversidade e o centro de gestão do território.

A primeira característica abordada pelo autor toma a cidade como um *lugar de mercado*, o *locus* 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, Sposito (1988) ressalta que o 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 aqueles que teriam uma função não produtora, tal como fazer a segurança da comunidade. A autora defende que aí teria iniciado a diferenciação entre campo e cidade², onde o primeiro seria o *locus* da produção agrícola e a cidade o *locus* da troca do excedente.

A segunda característica, a cidade como o espaço da centralidade, uma localidade central, refere-se ao poder de atração que este espaço possui, devido à 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 que diversas cidades, principalmente as criadas de forma “espontânea”, foram produzidas a partir de um “nó” em alguma rede de transporte³, o que demonstra que a circulação é um fator importante para a produção e a reprodução de uma cidade.

A força centrípeta que concentra em um ponto do espaço pessoas, serviços, mercadorias, infraestrutura etc., surge a partir de um nó em uma rede (de transporte, por exemplo), gerando a “área central da cidade”, uma forma intraurbana que é produto do processo de centralização (CORRÊA, 1989).

Outra variável importante é a diversidade existente no espaço urbano, que Souza (2003) classifica em três formas principais:

- a) *Diversidade econômica*: considerando a grande quantidade de atividades econômicas diferentes que são praticadas em uma extensão relativamente pequena do espaço da cidade, se comparada com uma grande produção agrícola, por exemplo, com a predominância da produção não agrícola, do comércio e dos serviços.
- b) *Diversidade dos agentes*: ou como trata Corrêa (1989), os diversos agentes produtores do espaço urbano, com relações, valores e interesses diversificados. São sujeitos, ou grupos, com diferentes modos de vida, 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

² Entende-se que é importante discutir a relação campo e cidade, assim como a relação rural e urbano, mas como não é objetivo deste texto se ater a essa discussão, recomenda-se o trabalho organizado por Maria Encarnação Sposito e Arthur Whitacker (2006).

³ Nesse aspecto, verifica-se 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).

que ela se dá geralmente a partir de relações dissimétricas (RAFFESTIN, 1993), já que a lógica do sistema em que elas ocorrem é a da exploração da maioria, da qual fazem parte os grupos sociais excluídos geralmente detentores apenas da sua força de trabalho, por uma minoria, os agentes hegemônicos, detentores de capital e dos meios de produção. 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 áreas dentro da cidade, tais como as áreas comerciais, residenciais, industriais etc., distintas em sua forma e em seu conteúdo social. Uma cidade apresenta usos do solo em extensões relativamente curtas, não só distintas em sua natureza (residenciais, comerciais, industriais, de lazer, de circulação e de gestão), mas também em suas qualidades (residenciais de luxo, áreas de ocupações, centros comerciais modernos, centros comerciais populares e outros).

Essa classificação em “diversidades urbanas” é, na verdade, apenas de caráter didático explicativo, uma vez que elas não são excludentes entre si, pelo contrário, pode-se dizer, em suma, que as três se relacionam e se produzem, via de regra, de forma complementar, uma vez 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 as diferentes estratégias que direcionam suas ações.

A quarta característica levantada por Souza (2003) é o espaço urbano como o *centro de gestão do território*, devido a sua centralidade política, cultural e empresarial. É 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 se percebe 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 muito 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, ou na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar (SOUZA, 2003, p. 28).

Dessa forma, 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, visualiza-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 à sociedade capitalista atual, que é baseada na desigualdade e que elege o econômico, e não o social, 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, como bem nos exemplifica Villaça (1986), quando discute déficit habitacional.

Assim, existe 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 *devoir* 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 desenvolvimento econômico.

Longe de buscar um esgotamento da temática urbana, uma vez que esse também não é o objetivo deste trabalho, é importante voltar a atenção para a complexidade do espaço urbano, com múltiplas organizações espaciais, sujeitos, usos, contradições e problemas. Assim, as ações que

visem a resolução de problemas e o atendimento das demandas, principalmente, das pessoas que buscam no espaço urbano a reprodução da vida, com qualidade, e a almejam para todos aqueles que nela habitam e não apenas para si, ou alguns poucos, deve ser precedidas de um minucioso e efetivo processo de planejamento e seguidas de uma gestão das ações no, e para, o espaço urbano.

Dessa forma, o planejamento e a gestão do espaço urbano se mostram essenciais para o desenvolvimento deste último, desde que os planejadores e gestores, que devem ser todos aqueles que produzem a cidade, o concebam em toda a sua complexidade socioespacial e tenha como objetivo, antes de tudo, uma mudança social positiva, com justiça social e que gere, ao mesmo tempo, qualidade de vida e permita a efetiva autonomia (SOUZA, 2010) daqueles que trabalham, circulam, moram, vendem, trocam e, acima de tudo, vivem na cidade.

2.3. Planejamento e gestão urbanos

Planejamento e gestão, diferente do que se pode pensar, não devem ser tidos como conceitos antagônicos ou rivais, nem tampouco sinônimos, são sim conceitos que abordam atividades diferentes, porém complementares, etapas diferenciadas de um mesmo processo. Assim, planejamento se refere 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, que consideram as decisões de um planejamento passado, mas também se adaptando as situações que este último não previu e/ou decidiu. Todavia, não se pode pensar que nessa dupla existe um mais importante do que o outro, pois ambos devem ser praticados de forma uníssona (SOUZA, 2010).

Quando se fala de planejamento e gestão urbanos, está se referindo a esses processos aplicados no espaço urbano, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano. O desenvolvimento aqui defendido não se refere, em primeira instância, à esfera econômica e nem ao processo de modernização (em sentido capitalista e ocidental), mas sim a uma mudança social positiva, tanto no âmbito das relações sociais como também na espacialidade, a partir da melhoria da qualidade de vida, com justiça social, que gere autonomia⁴ a todos, o que Souza (2010) chama de desenvolvimento socioespacial. Em suma, o planejamento e a gestão urbanos têm como objetivo o desenvolvimento socioespacial do espaço urbano, o desenvolvimento urbano, gerador de autonomia, individual (enquanto indivíduo) e coletiva (enquanto sociedade), a partir da superação de problemas urbanos (fatores de injustiça social principalmente) e a melhoria da qualidade de vida urbana.

⁴ Os conceitos de *qualidade de vida*, *justiça social* e *autonomia*, apresentados por Souza (2010), podem ser utilizados neste debate.

Souza (2010) propõe que o desenvolvimento deve ser medido a partir da autonomia, individual e coletiva, que subordina, ou seja, que condiciona os conceitos de qualidade de vida e de justiça social, seus objetivos principais. Assim, a justiça social e a qualidade de vida, no espaço urbano, só valem se gerarem também autonomia. Em leitura última, os três são fenômenos que devem ocorrer ao mesmo passo e que também devem ser produtos do planejamento e da gestão urbanos.

Outro ponto que chama a atenção no discurso do referido 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 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 “dois” dos planejadores/gestores do espaço urbano, e não “os” planejadores/gestores, e também que o Estado não é o único agente que planeja/gere, uma vez que o espaço urbano é dotado de diversos agentes construtores com diferentes interesses e demandas. Dessa forma, a participação popular se mostra fundamental se o planejamento e a gestão buscam o desenvolvimento socioespacial do espaço urbano.

No que se refere aos profissionais envolvidos, uma vez que eles são indispensáveis, entre outras coisas, para instrumentalizar os meios de planejar e gerir, a interdisciplinaridade se mostra mais que uma necessidade em um planejamento e gestão urbanos legítimos, uma vez que essa não é uma prática que cabe somente a arquitetos e urbanistas, que estão mais voltados para uma intervenção da dimensão física do espaço, pois planejamento e gestão urbano não é sinônimo de urbanismo, mesmo que este último seja de extrema importância 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, profissionais do direito, arquitetos, urbanistas 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.

Assim, esses profissionais devem basear seus trabalhos 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, a partir disso, iniciar seus trabalhos. O planejamento e a 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 sob a égide do Estado.

Nesse sentido, diversos processos geram múltiplas organizações espaciais simultâneas e sobrepostas, que parecem surgir totalmente da espontaneidade caminhando para um caos socioespacial, entretanto, fazem parte de ações pensadas e/ou que são consequências de dinâmicas inerentes ao próprio contexto socioeconômico.

A participação popular efetiva no processo de planejamento e gestão do espaço urbano, que tem como “ideia e força central” a “autonomia individual e coletiva” (SOUZA, 2010), é indispensável. Ninguém melhor que a própria população para decidir sobre as ações que impactarão sobre suas próprias vidas cotidianas. Essa ação pode-se dar por meio de sindicatos, clubes, organizações não governamentais etc., de modo que se pense em uma forma de planejamento e gestão urbana crítica, interdisciplinar, descentralizada e que tenha como finalidade a ampliação da autonomia individual e coletiva (SOUZA, 2010).

Uma questão importante ao falar de planejamento e gestão do espaço urbano, e também CTM, são seus instrumentos. Souza (2010) faz uma discussão abrangente sobre os principais instrumentos do planejamento e da gestão. Esse autor salienta que estes instrumentos estão geralmente ligados a dimensão “física” do espaço urbano, porém, chama atenção para o fato que essa é apenas uma das suas dimensões.

Ainda Souza (2010) trabalha com a classificação dos instrumentos em cinco grandes grupos: 1) *Informativos*: são aqueles que buscam dar informações relevantes para os diversos agentes modeladores do espaço urbano; 2) *Estimuladores*: são aqueles que buscam estimular ações específicas dentro do espaço urbano, como exemplo de incentivos fiscais e campanhas de mudanças de hábito; 3) *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. O IPTU progressivo no tempo e a desapropriação são exemplo desse tipo de instrumento; 4) *Coercitivos*: são aqueles que buscam proibir ou estabelecer limites “legais precisos para atividades dos agentes modeladores” (SOUZA, 2010. p. 218). Exemplificando esse tipo percebe-se os índices urbanísticos (coeficiente de superfície edificada, coeficiente de ocupação do solo, gabarito, recuos e afastamento, e etc.) e; 5) *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.

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 CTM, e sobre a sua importância Souza (2010), destaca que:

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 Multifinalitário 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). Assim, a construção de um CTM se mostra uma necessidade para um planejamento e uma gestão urbanos mais eficientes e que atendam as demandas do espaço urbano, complexo, contraditório e dotado de múltiplas territorialidades e estratégias em conflito.

3 - Visão Geral Acerca dos Cadastros Multifinalitários – Breve Conceituação e Discussão.

Concordar com a necessidade de Cadastros Territoriais Multifinalitários para uma real eficiência dos processos de planejamento e gestão do espaço urbano, que visem o desenvolvimento socioespacial, precede não apenas de um entendimento conceitual e prático da ferramenta e de uma posterior escolha de modelo de cadastro, mas sim de uma análise profunda acerca dos pressupostos teórico metodológicos que balizaram sua criação, tanto os instrumentais quanto os de cunho socioespacial.

Uma ferramenta produzida a partir de um paradigma socioespacial conservador, trará elementos e características que buscarão auxiliar manutenção do *status quo*, ainda que os objetivos do usuário sejam transformadores. Assim, é importante além de discutir o conceito de CTM, tentar analisar qual o paradigma socioespacial aquele corpo teórico-conceitual apresenta, seja a partir de

suas características, seja a partir da retórica das obras onde estes são apresentados.

No texto adiante existe um breve esforço neste sentido, não apenas de apresentar os conceitos, mas também de tentar debater-los a partir do seu escopo socioespacial, organizados a partir das três palavras que trazem o nome do instrumento aqui discutido: Cadastro, Técnico ou Territorial e Multifinalitário.

3.1 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 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 seu trabalho contribui com a discussão sobre 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, estas funções 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 “*Cadastré*”, 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 é sempre relativa a outros objetos e/ou fenômenos que interessam àquele que produz ou utiliza um produto cartográfico. Logo, a cartografia não estaria preocupada com a representação do 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, discutidos a seguir.

3.2 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), preferam 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 quem 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 no último 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 tópico 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 territórios⁵, assim como o de sua organização e usos, no município, e não por ser um registro sobre o território político administrativo do mesmo. Neste trabalho 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).

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

⁵ 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).

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.

3.3 Multifinalitário(?)

Como visto no início deste tópico, 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 1).

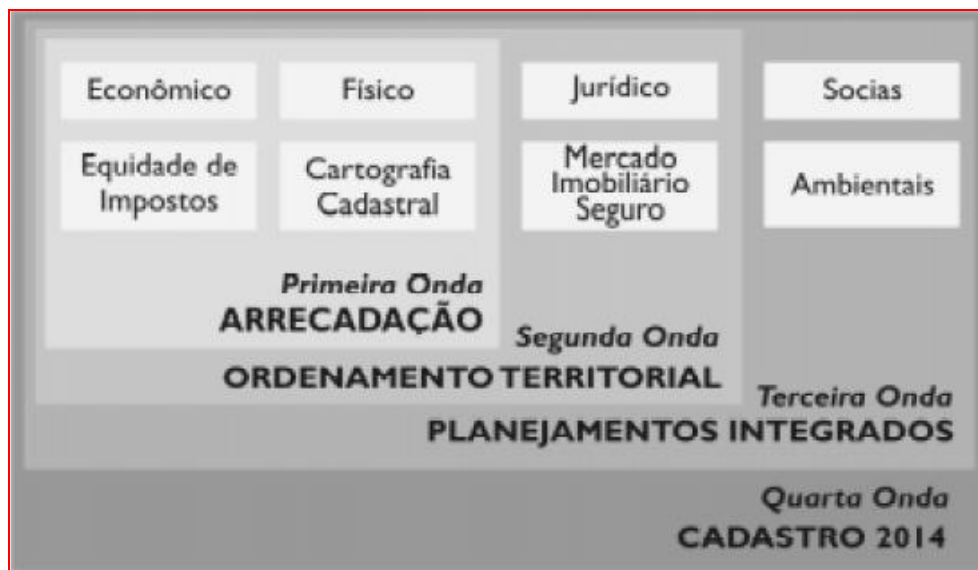


Figura 1 - Evolução dos Tipos de Cadastro. Fonte: Erba, Lima Jr e Oliveira (2005).

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 do empresarialismo”, 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 urbanas, 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 debatidas de forma satisfatória neste pequeno texto, entretanto alguns apontamentos podem ser tomados, considerando o que já foi exposto anteriormente e lembrando que os objetivos dos agentes que o produzem balizam a finalidade de qualquer instrumento, apesar de não necessariamente amarrá-lo somente nela.

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, o paradigma do equilíbrio⁶ 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 mercadofílas, apontadas por Souza (2010).

⁶ Para Farret (1985) o paradigma do equilíbrio, defendido por diversos autores conservadores, “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), em contraponto ao paradigma do conflito que “Apoiado 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).

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 prol 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 os sujeitos das classes miseráveis e aquelas exploradas pelas elites hegemônicas.

Entretanto, não convém neste artigo discutir 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 que busca iniciar uma discussão acerca um dos parâmetros que parece ser um ponto chave na perspectiva do uso deste instrumento: a multifinalidade, em outras palavras, o uso do cadastro para além do fiscal, tributário e mercadológico.

A multifinalidade, apesar de ser a terceira palavra do nome do instrumento, deve estar em primeiro lugar em um CTM que sirva de base para práticas planejadora e gestora do espaço urbano de cunho autonomista. É esta característica que deveria balizar a criação dos elementos constituintes dos modelos de cadastro no Brasil, superando assim uma herança de modelos que trazem características que elegem o fiscal, tributário e mercadológico como ponto de partida para a sua produção, acabando por deixar a multifinalidade como uma mera possibilidade *a posteriori*.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

O contexto de complexidade, desigualdade e injustiça do espaço urbano lembra a necessidade de um planejamento e uma gestão do espaço, que tenha como objetivo final o desenvolvimento urbano enquanto promoção de qualidade de vida, justiça social e autonomia para

todos aqueles que produzem, reproduzem e vivem nele. Essa prática planejadora/gestora deve ser entendida como uma pesquisa social aplicada interdisciplinar e contemplar uma participação popular efetiva, assim como utilizar os seus diversos instrumentos de forma a contemplar 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.

Entretanto, para que o CTM seja de fato um instrumento que contribua para um processo de planejamento e gestão autonomistas, que visem um modelo de desenvolvimento transformador, é necessário superar o paradigma conservador que baliza as diversas formulações e conceitos sobre o, e que dão suporte ao, tema. Ainda que a prática cadastral tenha gênese com objetivos fiscais e tributários, a sua superação é necessária para que o instrumento não se perca apenas como uma ferramenta de promoção de IPTU e de suporte ao mercado imobiliário e não contribua para uma transformação social positiva, rumo à qualidade de vida, justiça social e autonomia dos agentes sociais que (re)produzem o espaço urbano.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS AB'SABER, Aziz Nacib. **O que é ser geógrafo: memórias profissionais de Aziz Nacib Ab'Saber.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

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>

BRASIL, Ministério das Cidades. Portaria nº 511/09: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário. Nº 234 de 8 de Dezembro de 2009. **Diário oficial da união**, Brasília, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 15-49.

_____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. (Coleção Princípios)

_____. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1987.

CUNHA, Eglásia Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (Orgs.). **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

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

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

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.

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.

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.

GOMES, Ivair. **Características dos sistemas naturais da área sul da regional Barreiro (dentro dos grupos Itabira e Piracicaba) e possibilidades de uso**. 1998. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998, p. 16-24. Disponível em: <<http://ivairr.tripod.com/geossist.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

HAESBAERT, Rogério. **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.

LEVEBRVE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LOCH, Calos. A Realidade do Cadastro Técnico Urbano no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13. Florianópolis, 2007. **Anais...** 2007.

MAGALHÃES, Gledson Bezerra; SILVA, Edson Vicente da; ZANELLA, Maria Elisa. **Análise Geossistêmica: Caminho para um Entendimento Holístico**. *Revista do departamento de geografia da PUC-Rio, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, 2010*. Disponível em: <<http://migre.me/amoNb>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

MENDONÇA, Francisco. **Geografia física: ciência humana?** São Paulo: Contexto, 1989.

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.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática. 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.

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.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Elizeu Savério (Orgs). **Territórios e territorialidades** – teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SHIGUNOV, Tatiana. **Conexão Entre Cadastro e Registro Público de Imóveis – Análise Crítica Visando a Aplicação da Lei nº 10.297/01**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil da Universidade de Santa Catarina orientada pelo Prof. Dr. Calos Loch. Florianópolis – SC, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2008. p. p.77- 116.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização.** 14. ed. São Paulo: Contexto, 1988.

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

VILLAÇA, F. J. M. . **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo, SP.: Global Editora, 1986. 123

Recebido em: 10 de Abril de 2014

Aceito em: 09 de Outubro de 2014