

CADASTRO EM ÁREAS DE OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL: INSTRUMENTO DE POLITICA URBANA E JUSTIÇA SOCIAL

J.V. Araujo ,L.R. Silva ¹

¹Universidade Federal de Santa Catarina

CT03-52

RESUMO

O presente trabalho apresenta experiencias relacionadas ao Cadastro Territorial em áreas de ocupações irregulares em alguns países da América Latina, como os casos do Chile, Colômbia e Bolívia. Após apresentar essas experiencias será realizado uma análise comparativa com o que vem sendo aplicado em áreas de ocupação irregular no Brasil, com objetivo de identificar os pontos fortes e as fragilidades dos procedimentos que vem sendo nos municípios brasileiros. Com a análise comparativa das experiencias de CT já realizadas e em andamento pretende-se analisar a metodologia aplicada nas cidades que deram certo e a analisa-lo como um instrumento de política urbana viável a ser usada pelos gestores na hora do planejamento urbano e também como uma forma de atingir a justiça social para os moradores dessas áreas de ocupações irregulares.

Palavras chave: Cadastro Territorial; Ocupações Irregulares; Política Urbana.

ABSTRACT

The present work presents experiences related to the Territorial Cadastre in areas of irregular occupation in some Latin American countries, such as Chile, Colombia and Bolivia. After presenting these experiences will be carried out a comparative analysis with what has been applied in areas of irregular occupation in Brazil, with the objective of identifying the strengths and weaknesses of the procedures that have been in Brazilian municipalities. With the comparative analysis of the experiences of CT already carried out and in progress it is intended to analyze the methodology applied in the cities that have worked out and to analyze it as a viable urban policy instrument to be used by the managers at the time of urban planning and also as a way to achieve social justice for the residents of these areas of irregular occupations.

Keywords: Territorial Cadastre; Irregular occupations; Urban policy.

1- INTRODUÇÃO

A evolução da história dos gestores territoriais no Brasil demonstram que mesmo com o conhecimento territorial não foi suficiente para fazerem uma boa gestão, para isso cada vez mais foram estipuladas iniciativas de pensarem como poderiam elaborar um modelo de cadastro para auxiliá-los. Para superar esses desafios e obter conhecimento dos territórios administrados, foi proposto modelos de levantamentos cadastrais, os quais possibilitaram aos gestores conhecerem seus territórios e pensarem intervenções.

Com o crescimento desordenado das cidades, cada vez mais ficou complicado para obter toda a informação sobre o que estava acontecendo, e observa-se que mesmo com os aspectos jurídicos e os cadastros vigentes nos municípios não bastaram para auxiliar o gestor a tomar decisões na hora de planejar a cidade, oriundos da má gestão pública e corrupção nota-se que o cadastro convencional se limitou apenas no fiscal, focando nas áreas da cidade que possam dar lucro para prefeitura através do pagamento de impostos, e como consequência disso, aparece as áreas de ocupações irregulares, áreas estas que cada vez menos recebe intervenções governamentais, seja no quesito saneamento básico, edificações, ruas, energia ou água.

Com o foco apenas no fiscal, o levantamento cadastral passa a visar o levantamento apenas de áreas que trazem retorno tributário ao município, deixando de lado as áreas mais periféricas, ocasionando muitas ocupações irregulares.

Para atender ao estatuto da cidade vários municípios começaram a realizar planos diretores, porém em quantitativo não pensando na qualidade do mesmo, grandes causas disso se deram por conta da falta de cadastro nos municípios. Visando atender tanto arrecadação de impostos quanto a preocupação social e ambiental é proposto na América Latina uma proposta de Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM).

Para LOCH (2005) “ O CTM compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica até avaliação socioeconômica da população; a legislação, que envolve verificar se as leis vigentes são coerentes com a realidade regional e local; e a parte econômica, em que se deve considerar a forma mais racional de ocupação do espaço, desde a ocupação do solo de áreas rurais até o zoneamento urbano”.

Visto a ineficiência do cadastro técnico para áreas de ocupações irregulares no território brasileiro, este trabalho ira demonstrar experiencias de cadastro que deram certo nos países da América Latina, como exemplo do Chile que possui um dos cadastros mais completos da América Latina, onde o ministério da fazenda e Urbanismo possui o cadastro por região de

todas as áreas informais e proporciona a cada uma das regiões administrativas do país uma base de dados do cadastro para o auxiliar na gestão territorial; Colômbia, nas cidades de Bogotá e Medellín, que estão se tornando referência na área cadastral; Bolívia, no distrito 14 de Cochabamba, onde o mapa cadastral foi financiado pelos próprios moradores da ocupação irregular; e o caso de uma experiencia no Brasil, em que foi aplicado o cadastro territorial e uma área de ocupação irregular, chamada Jardim Primeiro de Maio, na cidade de Osasco, no estado de São Paulo.

Com a análise comparativa das experiencias de CT já realizadas e em andamento pretende-se analisar a metodologia aplicada nas cidades que deram certo e a analisa-lo como um instrumento de política urbana viável a ser usada pelos gestores na hora do planejamento urbano e também como uma forma de atingir a justiça social para os moradores dessas áreas de ocupações irregulares. Para afins de comparação foi realizado levantamento bibliográfico de obras, artigos, sites e revistas sobre cadastro.

2. Cadastro técnico em áreas de ocupações irregulares no Chile

Chile é uma exceção a regra dos governos da América Latina, no que se diz respeito ao registro de áreas informais. De fato, a secretaria executiva de acampamentos, parte do ministério de habitação e urbanismo do chile, tem compilado um dos cadastros mais completos de assentamentos informais da América Latina. O Cadastro identifica áreas informais por região e proporciona a cada uma das 13 regiões administrativas sua própria base de dados (ERBA e PIUMETO 2016).

O Chile diferentemente de outros países da América Latina conta com um ministério de Habitação e planejamento muito forte, o que permite pensar ações de regularização cadastral tanto em áreas regulares e irregulares, atendendo assim todo o território, porém o que percebe através de estudos a desrespeito ao cadastro técnico em áreas de ocupações irregulares no Chile, somente o governo não consegue dar conta, necessitando o apoio da população e de organizações não governamentais.

Além deste esforço nacional, existe organizações não governamentais (ONGS) e comunidades que elaboram cadastros para caracterizar as condições de uma área em área em partícula, com o objetivo de resolver alguma deficiência na infraestrutura, títulos, transporte público ou algum outro problema. Por exemplo, a ONG TECHO criou os mapas de assentamentos informais da Argentina, Chile, Nicarágua e Uruguai para poder ajudar na organização de suas atividades. TECHO construiu os cadastros por etapas, compilando primeiro as informações das agências governamentais, depois levantamento do solo com trabalho de campo para estabelecer limites georreferenciados, e por último identificando as redes de

infraestrutura e la condição de posse (ERBA e PIUMENTO 2016)

Com a realização do levantamento cadastral do solo, e organização dos dados não governamentais foi possível ao governo Chileno mensurar quais áreas necessitam de mais investimento, ou então verificar aonde possui áreas de ocupações irregulares para pensar política para o solo urbano, esse esforço entre ONGS e governo que faz o cadastro territorial chileno servir de exemplo na América Latina.

2.1 Cadastro Técnico em áreas de ocupações irregulares na Colômbia (Bogotá e Medellín).

2.1.1 Bogotá

Os assentamentos informais tem sido uma forma comum de desenvolvimento urbano na América Latina por mais de seis décadas. Localizados em lugares adequados para moradores de baixa renda, derivam da escassez d, e solo a preços razoáveis. São o resultado do clientelismo político e também da corrupção, as políticas de moradia e as baixas intervenções do governo para ampliar a oferta do solo a baixo custo (HUERTA, 2014).

Para Colaboração e para manter um cadastro moderno de imóveis que responda de maneira efetiva as necessidades do país foi pensado planos de ordenamento territorial, onde governos e instituições em conjunto pensaram um novo tipo de planejamento, visando a totalidade do Território de Bogotá.

O Plano de Ordenamento Territorial teve sua primeira revisão ainda durante o mandato de Mockus em 2003. Recursos da mais valia urbana obtidos através pelo poder público eram destinados prioritariamente para projetos de habitação de interesse social (Vejarano, 2008; Ferro, 2007; Samad, Lozano-García e Panman, 2012). O Cadastro técnico nas áreas de Ocupações Irregulares em Bogotá se deu muito em virtude da compreensão do Cadastro técnico Multifinalitário(CTM). Pensando as diretrizes gerais da cidade, os Gestores de Bogotá através da articulação entre o CTM e os planos de ordenamento territoriais pensaram as seguintes articulações:

Planejamento Territorial, visando a regularização fundiária; Processo Democrático, pensando o planejamento e execução dos programas sociais integrando setores públicos, privados e sociedade civil. Uso do conceito “Direito a Cidade”; Abordagem estratégica: Continuidade dos projetos dos governos anteriores, regulamentação do plano diretor dos espaços públicos; Aparato Jurídico, Decretos em Âmbito municipal para legalização de áreas informais, Decreto de compilação do Plano de Ordenamento Territorial, POT; Sistema de Inteligência, Adicionou a abordagem de análise qualitativa das informações, para investigação do contexto de eventos.

2.1.2 Medellín

A transformação social e urbanística de Medellín tem despertado a admiração e emoção mundial. A cidade foi escolhida, em 2012, para sediar o 7º Fórum Urbano Mundial da ONU-Habitat, que aconteceu entre cinco e onze de abril deste ano. Um mês antes tinha sido eleita “Cidade do ano 2014” pelo The Wall Street Journal e o Citigroup, a mais inovadora entre mais de 220 concorrentes, circunstância que aumentou as expectativas, traduzidas numa assistência superior a 22.000 pessoas de mais de 160 países. Segundo Joan Clos, Diretor Executivo das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), foi o Fórum mais concorrido e exitoso organizado até agora (GHIONE, 2014).

A cidade de Medellín é a segunda maior da Colômbia, e assim como todo o país enfrentou um processo de favelização muito grande por falta de planejamento territorial e gestão, principalmente por conta dos casos de corrupção e clientelismo político dentro do seu governo, pensando nessas mudanças, até tendo como exemplo Bogotá, Medellín, a partir dos anos 90 instaurou uma lei de planejamento territorial.

Em Medellín, em 1999, seguindo as orientações Nacionais da lei 388 de 1997, foi formulado o primeiro plano de ordenamento territorial de Medellín (Acordo 62 de 1999, atualizado em 2006 e 2014) convertendo-se em instrumento que possibilitou visualizar toda região, orientar o modelo de planejamento, ordenamento e desenvolvimento da cidade, orientado pela competitividade, revalorização do espaço público como eixo estruturante, intervenção fiscalizada e priorizadas das necessidades dos habitantes de zonas informais de maneira participativa e como equilíbrio com o meio ambiente(PÉREZ e AVENDAÑO e MAZO, 2017). Assim como Bogotá, Medellín começa focar em sua gestão nas políticas públicas para melhorar o desenvolvimento da cidade, pensando num primeiro momento o planejamento territorial visando todo o território.

2.2 Cadastro técnico em áreas de ocupações irregulares em Cochabamba, Bolívia.

Diferente de outros países que ONGS e empresas realizam um cadastro das áreas informais, No Distrito 14 de Cochabamba, Bolívia, por exemplo, sete organizações sociais se uniram em 2008 para elaborar um cadastro multifinalitário inicial e assim puderam alcançar o reconhecimento e a integração com a rede urbana. Os Moradores realizaram um censo completo da vegetação, infraestrutura, perfil socioeconômico dos residentes e outras características, e depois registraram outros dados no escritório do governo municipal. Cada família investiu o equivalente a 12 dólares para o desenvolvimento de um levantamento topográfico georreferenciado da área com alto nível de detalhe (ERBA e PIUMETTO, 2016).

Através o CTM, distrito 14 de Cochabamba, conseguiu deixar de ser uma ocupação irregular através das mãos dos próprios moradores, uma das mais revolucionárias experiências de levantamentos cadastrais do mundo. Com as melhorias realizadas pela população o valor dos lotes do assentamento subiu de US\$ 1.500 na década de 1980 para aproximadamente US\$ 18.000 em 2013 (ERBA e PIUMETOO, 2016). Observar-se que além de possibilitar o maior acesso as informações do seu território ao gestor, o CTM também possibilita ao usuário benefícios, e valorizar seu lote.

2.3 Cadastro técnico em áreas de ocupações irregulares no Brasil

O Brasil é composto atualmente por 5.561 Municípios, distribuídos em 26 Estados e no Distrito Federal, que apresentam uma elevada heterogeneidade mesmo dentro de cada unidade da federação. Dissimilaridade esta que se acentua quando se comparam todos os Municípios (SILVA, 2006).

Por conta de ter uma quantidade de municípios muito grande e uma extensão continental muito grande, O Brasil encontra muita dificuldade na área de cadastro, um dos fatores se dá em questão de como foi a ocupação de suas terras, outros por conta da vasta corrupção entre os próprios gestores e outros se dá por conta do modelo de cadastro territorial existente no país.

O cadastro das áreas urbanas no Brasil não possui uma diretriz nacional que oriente o seu funcionamento. Têm-se, contudo, leis e normas que orientam a precisão dos levantamentos topográficos e cadastrais, assim como para o estabelecimento de uma rede de referência cadastral municipal. No entanto, fica sob a responsabilidade dos Municípios definirem o cadastro que querem ter para gerir o seu território (SILVA,2006).

Por conta de não possuir uma diretriz nacional na área de cadastro para orientar seu funcionamento, os municípios encontram muita dificuldade na hora de realizar o cadastro, se limitando apenas ao modelo de cadastro se restringindo a cobrança de impostos, não explorando o cadastro como todo, desde a parte física, econômica e jurídica. Com isso, assim como outros países da América Latina já apresentado, o Brasil possui diversas áreas de ocupações irregulares. Com isso nessas áreas de ocupações irregulares é possível aplicar o Cadastro Técnico Multifinalitário, assim como nos casos da Bolívia e em Bogotá, nos casos citados.

Orientados pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, os municípios passaram a ser obrigados a elaborar Planos Diretores Municipais. Esta lei visa evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus impactos negativos no meio ambiente, além de ordenar e controlar

o uso do solo mediante instrumentos urbanísticos e jurídicos que respondam às ações. A regularização fundiária passou a ser tratada como uma das diretrizes fundamentais da política urbana brasileira. Esta política pública visa uma requalificação do espaço urbano habitado, sobretudo das áreas informais. Diante de tal perspectiva, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas de regularização fundiária capazes de distribuir de modo mais igualitário os custos e benefícios decorrentes do processo de urbanização (ROSENFELDT, 2012).

Com instituição de Planos Diretores para os municípios através do ministério da cidade por intermédio do estatuto da cidade, foram criados vários programas de regularização fundiária, onde possibilitou vários municípios e experiências de cadastro técnico multifinalitário, o qual possibilitou dar maior atenção para áreas de ocupações irregulares. Uma dessas iniciativas se deu em OSASCO, no programa de regularização fundiária.

O Programa de regularização de Osasco, no estado de São Paulo, Brasil, é um bom exemplo de como o Cadastro Multifinalitário pode respaldar os esforços para reduzir a informalidade. Em efeito, seu programa de regularização recebeu um prêmio de boas práticas do governo federal em 2008 (ERBA e PIUMETTO, 2016).

Observa-se a importância que o CTM tem na formalização da área de ocupação irregular de Osasco através das estruturas que se deu o processo, pensando o território não apenas como uma parcela, visando o lucro, mas sim como uma parcela física, jurídica, econômica, social e ambiental.

O departamento técnico da secretaria da habitação e Urbanismo, Agência governamental responsável por controlar e regular tanto o uso do solo em áreas formais e informais tiveram 3 prioridades estratégicas para a regularização: Urbanização dos assentamentos, titulação do solo e fornecimento de habitação (ERBA e PIUMETTO, 2016).

3. Considerações Finais

Com os resultados apresentados, pode-se observar através das comparações metodológicas entre Chile, Bolívia, Colômbia com o Brasil, que ambos possuem em suas metodologias afins de cadastrar áreas de ocupações irregulares um forte desvencilhamento com o modelo de cadastro técnico vindo aplicado até então, o qual objetiva somente a arrecadação de impostos e não visava atender todas as áreas da cidade, somente as regulares, por estas apresentarem retorno lucrativo na parte de impostos.

Dessa forma observa-se que diferentemente do Brasil outros países expostos possuem uma forte preocupação nos levantamentos cadastrais, seja através do mapeamento feito por ONGS como o caso do Chile, e Colômbia ou pelas mãos dos moradores no caso da

Bolívia. No Brasil, como o caso de Osasco apresentado, demonstra que a uma iniciativa em aplicar uma nova visão do cadastro, mas bem incipiente. Outra diferença que se dá também entre os países, é a aplicabilidade da lei na parte do cadastro, no Brasil possui, porém não é cumprido.

Dessa forma vendo essas experiências vemos pontos muito fortes no cadastro técnico multifinalitário, onde que não parte só do físico seu conceito, mas sim da união de vários órgãos governamentais, num cadastro único, os quais possibilitam ao público e ao gestor pensarem a cidade. O cadastro técnico multifinalitário sozinho, não consegue realizar a mudança que o território necessita, mas articulado com o Plano diretor e o estatuto da cidade, permite o prefeito pensar políticas públicas para pensar os fins das ocupações irregulares, e tratar os desiguais como desiguais, visando justiça social. Com isso, para pensar uma cidade onde as áreas de ocupações irregulares sejam englobadas é preciso propor um modelo de cadastro que atenda todas essas demandas, e como visto o Cadastro técnico Multifinalitário apresenta bem essa finalidade, o qual pode-se considerado como um dos pontos fortes na comparação entre os países que deu certo.

4.REFERENCIAL BIBLIOGRAFICO

ERBA, Diego A.; PIUMETTO, Mario Andrés, 2016.. “ El Catastro y la Informalidad Urbana” Artigo publicado na revista Para leer el suelo urbano " Catastros multifinalitarios para la planificacion y el desarrollo de las ciudades de América Latina..

GHIONE, Roberto. Transformação social e urbanística de Medellín. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 14, n. 166.07, Vitruvius, maio 2014 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.166/5177>>.

LOCH, Carlos. “Cadastro técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana”, artigo publicado no livro Cadastro Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e Urbana /Organizadores : Diego Afonso Erba (et all) – Rio de Janeiro 2005 144p. : il,21 cm.

ROSENFELDT, Yuzi Anai Zanardo Regularização Fundiária e o Cadastro Técnico Multifinalitário [dissertação] / Yuzi Anai Zanardo Rosenfeldt ; orientador, Carlos Loch - Florianópolis, SC, 2012. 158 p. ; 21cm Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil.

SILVA, Everton. Cadastro Imobiliário no Brasil: Funcionamento e relações institucionais. Artigo apresentado no 6TO. Seminário intencional de Suelo “ transformações recientes y futuras de la gestión catastral em México y América Latina” 25 a 27 de Octubre de 2006.